



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP.411.001.04.2018

Pan Andrzej Świeżaczyński  
Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Jordańskim  
Królestwie Haszymidzkim  
Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Jordańskim  
Królestwie Haszymidzkim siedzibą w Ammanie, 3,  
Mahmoud Seif al-Din Al-Irani Str., Al-Tla' Al-Sharqi,  
11194

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/18/001 Funkcjonowanie placówek zagranicznych ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej oraz projektów pomocowych realizowanych przez placówki

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Jordańskim Królestwie Haszymidzkim z siedzibą w Ammanie, 3, Mahmoud Seif al-Din Al-Irani Str., Al-Tla' Al-Sharqi, 11194
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Świeżaczyński, Ambasador RP od 23 września 2016 r. do nadal (dalej: Ambasador, Kierownik Placówki) Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnił: Krzysztof Bojko, Ambasador RP, od 27 sierpnia 2012 r. do 31 sierpnia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Adekwatność stanu wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego w stosunku do wykonywania zadań i osiągnięcia założonych celów.</li><li>2. Prawdopodobność dokonywania wydatków w Placówce.</li><li>3. Prawdopodobność pobierania, ewidencjonowania i rozliczania dochodów.</li><li>4. Prawdopodobność sprawozdań budżetowych Placówki oraz ksiąg rachunkowych.</li><li>5. Prawdopodobność realizacji i rozliczania projektów pomocowych realizowanych przez Placówkę.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r., natomiast w zakresie realizacji projektów pomocowych placówek kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r. W przypadkach koniecznych, badaniami zostały objęte zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	Maciej Bukowski, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/89/2018 z 28 września 2018 r. Wojciech Tomczak, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/90/2018 z 28 września 2018 r.  (akta kontroli str. 1-4, 29, 34, 35, 285, 286)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych;
- MON – Ministerstwo Obrony Narodowej;
- DGSZ – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej;
- Ambasada lub Placówka – Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Jordańskim Królestwie Haszymidzkim z siedzibą w Ammanie;
- KAF – Kierownik Referatu Administracyjno-Finansowego;
- RAST – Regionalny Administrator Systemów Teleinformatycznych;
- Kierownik RPE – Kierownik Referatu Polityczno-Ekonomicznego;
- ustawa o rachunkowości lub uor – ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>2</sup>;
- ustawa o finansach publicznych lub ufp – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

- Pzp – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>;
- rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>5</sup>;
- rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>6</sup>;
- rozporządzenie RM w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa<sup>7</sup>;
- prawo budowlane – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>8</sup>;
- ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach – ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>9</sup>;
- Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku – Instrukcja Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie gospodarowania składnikami majątku w placówkach zagranicznych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych<sup>10</sup>;
- Instrukcja DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi – Instrukcja Nr 5 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 23 sierpnia 2004 r. w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi w placówkach zagranicznych<sup>11</sup>;
- zarządzenie DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej – zarządzenie nr 23 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej w placówkach zagranicznych<sup>12</sup>;
- zarządzenie MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych – zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych<sup>13</sup>;
- zarządzenie MSZ w sprawie petycji, skarg i wniosków – zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania petycji, skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych<sup>14</sup>;
- zarządzenie MSZ w sprawie *Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne* – zarządzenia Nr 36 Ministra Spraw

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1542, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 729.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 217, ze zm.

<sup>10</sup> Wprowadzona zarządzeniem Nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 11 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w sprawie gospodarowania składnikami majątku w placówkach zagranicznych podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych.

<sup>11</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 68, ze zm.

<sup>12</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 76 (zmienione niepublikowanymi zarządzeniami DGSZ: Nr 14 z dnia 29 października 2012 r. i Nr 3 z dnia 27 kwietnia 2017 r.).

<sup>13</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

<sup>14</sup> Dz. Urz. MSZ poz. 17, ze zm. Uchylone z dniem 27 stycznia 2018 r. Zastąpione przez zarządzenie Nr 1 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 stycznia 2018 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania petycji, skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz. 6).

Zagranicznych z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie *Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne*<sup>15</sup>;

- zarządzenie MSZ w sprawie procedury nadzoru nad działalnością finansową placówek zagranicznych – zarządzenie Nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 października 2011 r. w sprawie procedury nadzoru nad działalnością finansową placówek zagranicznych<sup>16</sup>;
- Instrukcja w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych - Instrukcja w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych w Ambasadzie RP w Ammanie zatwierdzona 31 maja 2017 r. oraz zmieniona 26 czerwca 2018 r.;
- Wytyczne – Wytyczne dla polskich placówek zagranicznych zgłaszających propozycję projektów w ramach Planu współpracy rozwojowej w 2017 r. *Małe Granty/Wytyczne* w sprawie realizacji projektów z zakresu współpracy rozwojowej za pośrednictwem placówek zagranicznych w 2018 r.;
- Lupine - program służący do inwentaryzacji i zarządzania środkami trwałymi (ewidencja analityczna środków trwałych);
- RCK – Rejestr Czynności Konsularnych;
- BI MSZ – Biuro Infrastruktury MSZ;
- BF – Biuro Finansów MSZ;
- RAF – Referat Administracyjno-Finansowy;
- JOD – dinary jordańskie;
- polska pomoc/*Polish aid* – program polska pomoc, koordynowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych;
- projekty pomocowe – projekty realizowane w latach 2017 i 2018 w ramach środków przekazywanych przez MSZ, w 2017 r. projekty pomocowe nazywane były projektami realizowanymi w systemie Małych Grantów, natomiast w 2018 r. projektami dotyczącymi współpracy rozwojowej;
- DWR – Departament Współpracy Rozwojowej MSZ.

---

<sup>15</sup> Dz. Urz. MSZ poz. 46.

<sup>16</sup> Dz. Urz. MSZ Nr 9, poz. 63.

## II. Ocena ogólna<sup>17</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, stan wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego był adekwatny do wykonywanych zadań. Nie stwierdzono przypadków niecelowego wykorzystywania posiadanego majątku trwałego.

W Ambasadzie i znajdującym się w niej Referacie Konsularnym, zapewniono właściwe warunki lokalowe dla personelu i obsługi interesantów. W wyniku kontroli 0,8% dochodów uzyskanych do dnia 30 września 2018 r. (71,5 tys. EUR) stwierdzono, że Placówka pobierała i rozliczała dochody z opłat konsularnych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Stwierdzone w trakcie kontroli, m.in. na podstawie szczegółowego badania 50,3% wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą (418,2 tys. EUR), nieprawidłowości polegały m.in. na:

- nieprzeprowadzeniu w 2017 r. obowiązkowego rocznego przeglądu technicznego budynku Ambasady, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego,
- niezapewnieniu należytego przechowywania akt osobowych i dokumentacji finansowej, co było niezgodne z art. 12 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz, w przypadku dokumentacji finansowej, także art. 71 ust. 1 uor,
- podpisywaniu umów najmu mieszkań dla pracowników Placówki bez zgody MSZ oraz bez sporządzenia spisów wyposażenia i protokołów zdawczo-odbiorczych, co było niezgodne z § 8 ust. 2 i 4 oraz § 9 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi,
- nieoznakowaniu wszystkich posiadanych środków trwałych oraz nierzetelnym prowadzeniu kart inwentarzowych pomieszczeń i kart wyposażenia indywidualnego, co było niezgodne z § 8 ust. 8 i § 9 ust. 6 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku,
- nierzetelnym prowadzeniu 11 z 16 kart drogowych samochodów wykorzystywanych przez Placówkę, a także wszystkich kart ewidencyjnych dóbr kultury,
- niedokonaniu przez głównego księgowego lub osobę go zastępującą wstępnej kontroli wydatków, o której mowa w art. 54 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 ufp w przypadku 16 spośród 21 zbadanych umów cywilnoprawnych, co było również niezgodne z § 11 ust. 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych,
- zawarciu 13 umów wyłącznie w języku angielskim (bez sporządzenia umowy także w języku polskim), co było niezgodne z § 17 ust. 1 i 2 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych,
- braku pisemnego uzasadnienia określającego potrzebę zawarcia umowy i przydatności jej rezultatu dla realizacji zadań Placówki, w przypadku 15 z 21 zbadanych umów, co było niezgodne z § 5 ust. 1 zarządzenia w sprawie umów cywilnoprawnych,
- nierzetelnym dokumentowaniu przeprowadzenia rozeznania rynku, w przypadku 9 z 29 zbadanych wydatków,
- nieprzestrzeganiu określonych w Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku procedur związanych ze sprzedażą rzeczowych składników majątku Placówki, poprzez m.in. nierzetelne sporządzenie protokołu wyceny, braku protokołu sprzedaży oraz nieinformowaniu MSZ o cenie uzyskanej ze sprzedaży,

<sup>17</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

- niedopełnieniu obowiązku zamieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o zbędnych i zużytych środkach trwałych, których wartość przekraczała 1200 zł oraz sporządzenia protokołów z czynności zniszczenia zlikwidowanych środków trwałych, co było niezgodne z § 7 ust. 2 i § 42 ust. 5 rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa, a także niesporządzeniu protokołu skreślenia z ewidencji, co było niezgodne z § 21 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku,
- niewykreśleniu lub wykreśleniu w niewłaściwym okresie sprawozdawczym z ewidencji księgowej i ewidencji środków trwałych zlikwidowanych albo przekazanych do innych jednostek środków trwałych, co naruszało art. 20 ust. 1 uor oraz miało negatywny wpływ na rzetelność rocznej sprawozdawczości finansowej (Bilans Placówki za 2015 r., 2016 r. i 2017 r.),
- przekazaniu do MSZ nierzetelnych, zawyżonych danych o liczbie i wartości zlikwidowanych środków trwałych (o dwie sztuki na łączną kwotę 1 368,86 EUR),
- nieuwjęciu w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości elementów, przewidzianych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c uor,
- sporządzeniu wszystkich 50 zbadanych dowodów księgowych z naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 uor tj. m.in. przez niezakwalifikowanie dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (pełna dekretacja),
- niewydrukowaniu oraz niezamieszczeniu na serwerze MSZ dzienników księgowych za miesiące październik, listopad 2017 r. oraz luty i marzec 2018 r., co było niezgodne z art. 13 ust. 6 uor oraz z Instrukcją bieżącej eksploatacji programu księgowego placówek - posiadano jedynie robocze wersje tych dzienników, które nie zawierały ciągłości zapisów w styczniu i lutym 2018 r., co naruszało art. 13 ust. 1 pkt 1, 3 i art. 14 ust. 1 uor oraz pkt IV ppkt 3 polityki rachunkowości,
- nieprecyzyjnym i niewyczerpującym opisaniu zakresów projektów pomocowych w umowach zawieranych z partnerami, co było niezgodne z § 9 ust. 4 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych oraz uniemożliwiło potwierdzenie, że wydatki w kwocie 337,8 tys. EUR dotyczące realizacji tych projektów zostały poniesione w sposób oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- nierzetelnym określeniu szacunkowej wartości zamówienia i podpisaniu umów zawierających postanowienia umowne niezgodne z wzorem zatwierdzonym przez DWR w przypadku dwóch projektów pomocowych, których wartość przekroczyła kwotę 30 tys. EUR,
- dokonaniu odbioru prac związanych z realizacją czterech projektów pomocowych pomimo, że nie zostały spełnione wymogi określone w umowach na ich realizację,
- nieaneksowaniu zmian zakresu działań realizowanych na podstawie dwóch umów dotyczących projektów pomocowych, co było niezgodne z postanowieniami umów,
- nierzetelnym nadzorowaniu i monitorowaniu realizacji projektów pomocowych, w tym m.in.: podpisywaniu protokołów odbioru oraz zapłacie faktur bez potwierdzenia faktycznego zakresu realizacji projektów, a także nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji projektowej.

W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości świadczą, że sprawowany nadzór nad gospodarką finansową i realizacją projektów pomocowych nie był skuteczny, nie chronił przed błędami, nie pozwolił na ich ujawnienie i korektę. NIK formułując ocenę uwzględniła, jako okoliczność mającą wpływ na jej podwyższenie, niezależne od

kierownika Placówki zaniechania ze strony MSZ, które spowodowały nieobsadzenie przez ponad 10 miesięcy w okresie objętym kontrolą, kluczowego dla obsługi działalności Placówki stanowiska kierownika RAF.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>18</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Adekwatność stanu wyposażenia Placówki w składniki rzeczowego majątku trwałego w stosunku do wykonywania zadań i osiągnięcia założonych celów**

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ambasady<sup>19</sup>, obsługę administracyjno-finansową zapewniał RAF. Kierownik RAF oprócz zadań związanych z bieżącym funkcjonowaniem Placówki wykonywał obowiązki głównego księgowego, intendenta, zajmował się sprawami kadrowymi oraz zastępował osoby zajmujące stanowisko ds. konsularnych podczas ich nieobecności. W okresie od 31 lipca 2017 r. do 16 czerwca 2018 r. stanowisko to było nieobsadzone i czynności finansowo-księgowe, jak wprowadzenie dokumentów finansowo-księgowych do systemu FKWIN, przygotowanie sprawozdań budżetowych wykonywali niebieżąco w ramach delegacji pracownik z MSZ i z Placówki RP z Abu Zabi<sup>20</sup>. Referat Administracyjno-Finansowy do 31 sierpnia 2018 r. posiadał cztery etaty<sup>21</sup>. Obowiązki kasjera Placówki pełnił referent ds. promocyjno-kulturalnych z Referatu Polityczno-Ekonomicznego. Projekty pomocowe prowadził Kierownik RPE, natomiast stanowisko RAST zlikwidowano od 1 września 2018 r.

W Ambasadzie według stanu na 1 stycznia 2017 r. zatrudnionych było 12 osób (11,5 etatu), a po zlikwidowaniu etatu RAST - 11 osób (10,5 etatu). Na terenie Ambasady zlokalizowany był Attachat Obrony, zatrudniający dwie osoby. Koszty funkcjonowania Attachatu rozliczano z MON na podstawie kwartalnych not obciążeniowych.

(akta kontroli str. 5-155, 211-239)

1.2. Siedziba Ambasady RP w Ammanie stanowi własność Skarbu Państwa<sup>22</sup> i znajduje się w pięciokondygnacyjnym budynku o powierzchni użytkowej 1 250,0 m<sup>2</sup>. Obiekt spełnia funkcje urzędu i mieszkalne. W budynku zlokalizowana jest rezydencja Ambasadora o powierzchni 428,0 m<sup>2</sup>, w tym 278,0 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkaniowej oraz 150,0 m<sup>2</sup> powierzchni reprezentacyjnej. Urząd zajmuje powierzchnię 822,0 m<sup>2</sup>, w tym 336 m<sup>2</sup> powierzchni biurowej<sup>23</sup>. Biura pracowników Placówki zlokalizowane są na dwóch piętrach. W przybudówce do budynku Ambasady przygotowano oddzielne pomieszczenie dla kierowcy Ambasady.

W przyziemiu Ambasady znajdują się pomieszczenia, które w trakcie kontroli pełniły funkcje magazynowe. Ambasador wyjaśnił, że placówka pomieszczenia te wykorzystuje tymczasowo na składowanie części nieużywanego wyposażenia. W przyszłości planowany będzie remont obiektu i adaptacja wnętrza. W związku z planowanym objęciem Placówki przez polską ochronę wstrzymano proces

<sup>18</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>19</sup> Wewnętrzny regulamin organizacyjny Ambasady RP w Ammanie z dnia 9 marca 2015 r. (z mocą obowiązującą od 1 października 2015 r.) zmieniony przez DGSZ 6 kwietnia 2018 r.

<sup>20</sup> Delegowany pracownik MSZ (od 1 grudnia 2017 r. do 31 stycznia 2018 r. i od 3 do 13 kwietnia 2018 r.) oraz delegat z Placówki w Abu Zabi (od 3 do 8 października 2017 r.).

<sup>21</sup> KAF, kierowca, RAST, stanowisko ds. administracyjno-finansowych - etat czasowo przeniesiony z RPE, od 6 kwietnia 2018 r. zastąpione przez stanowisko tłumacza.

<sup>22</sup> Od 29 grudnia 1999 r.

<sup>23</sup> W powierzchni biurowej Ambasady ujęto powierzchnię Attachatu.

wymiany/likwidacji wyposażenia, którego część przeznaczona będzie na potrzeby personelu ochrony.

(akta kontroli str. 129-155)

Kontrola wykazała, że Placówka zapewniła pracownikom odpowiednie warunki pracy. Każdy z pracowników posiadał oddzielny pokój, sprzęt komputerowy. Na dzień 30 czerwca 2018 r. na jednego pracownika przypadało 25,8 m<sup>2</sup> powierzchni biurowej<sup>24</sup>.

(akta kontroli str.29-155)

1.3. Kontrola ustaliła, że Ambasada zapewniła odpowiednie warunki dla obsługi interesantów. W poczekalni konsularnej udostępniono miejsca siedzące, stół do wypełnienia dokumentów, wodę pitną z dystrybutora i toalety. Na tablicy ściennej w poczekalni konsularnej zamieszczono wzory dokumentów, informacje o niezbędnych załącznikach, aktualne taryfy opłat w języku polskim oraz broszury informacyjne, m.in. o polskiej pomocy humanitarnej. Budynek Ambasady nie posiada wymaganej infrastruktury umożliwiającej osobom niepełnosprawnym dostęp do pomieszczeń przeznaczonych dla interesantów bez pomocy osób trzecich. KAF wyjaśnił, że *budynek Placówki jest niedostosowany dla osób niepełnosprawnych ze względu na brak możliwości wybudowania rampy w związku z niewielką przestrzenią dzielącą wysokie schody wejściowe od głównej bramy Ambasady. Brak udogodnień umożliwiających poruszanie się pomiędzy piętrami dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, starszych, lub z ograniczeniami ruchowymi wynika z niedostatecznej przestrzeni dla instalacji windy osobowej. Ponadto, ze względu na zasady bezpieczeństwa spotkania odbywają się na parterze Ambasady.*

NIK zauważa, że biegły przeprowadzający przegląd pięcioletni wskazał inne możliwości dostosowania budynku, do potrzeb osób niepełnosprawnych<sup>25</sup>.

(akta kontroli str. 564, 566, 573, 578, 592-719, 1564-5914)

1.4. W latach 2017-2018 w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym przez Ambasadę, nie odnotowano żadnych skarg. Rejestr nie spełniał wymogów określonych w zarządzeniu MSZ w sprawie petycji, skarg i wniosków<sup>26</sup>. Ambasador wyjaśnił, że rejestr nie był wypełniony zgodnie z ww. zarządzeniem, ponieważ w ciągu ostatnich dwóch lat nie odnotowano żadnego zgłoszenia.

Placówka przekazywała do MSZ informacje o braku wpływu petycji, skarg lub wniosków, stosując się do § 19 zarządzenia w sprawie petycji, skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 550-563, 1411-1412)

1.5. W okresie objętym kontrolą Ambasada nie sporządziła pisemnej analizy potrzeb w zakresie powierzchni niezbędnej do realizacji celów statutowych jednostki. Ambasador wyjaśnił, że w Placówce dokonano analizy w procesie zakupu nieruchomości i jej przystosowania w latach 1999-2002 oraz w związku z jej przebudową w latach 2006-2008 oraz prowadzono analizy przy zmianach przeznaczenia pomieszczeń z ostatniej dekady. Obecnie w opinii pracowników Ambasady, warunki lokalowe zapewniają właściwe warunki pracy, a interesantom odpowiedni poziom usług. Ambasador dodał, że na bieżąco prowadzone są

<sup>24</sup> W obliczeniach uwzględniono pracowników Attachatu w związku z korzystaniem przez nich z pomieszczeń wspólnych Ambasady.

<sup>25</sup> Możliwość wybudowania lub konstrukcji rampy przy wejściu do Referatu Konsularnego ze względu na małą ilość schodów. Ewentualny montaż podnośnika o silniku elektrycznym wraz z odpowiednią konstrukcją poręczy.

<sup>26</sup> Rejestr był prowadzony w niezapisanym zeszycie, w którym nie zamieszczono wymaganych rubryk m.in.: imię, nazwisko oraz stanowisko osoby uprawnionej do załatwienia petycji/skargi/wniosku; ustawowy termin załatwienia/przekazania sprawy; data wysłania zawiadomienia o sposobie załatwienia petycji/skargi/wniosku lub data przekazania petycji/skargi/wniosku do organu właściwego.

konsultacje z pracownikami na temat ewentualnych zakupów i wymiany wyposażenia.

(akta kontroli str. 29-155)

1.6. Ambasada przeprowadziła pięcioletni przegląd techniczny budynku (w 2016 r.) oraz roczne przeglądy budynku (w 2016 r. i 2018 r.). Potwierdziły one dobry stan techniczny obiektu oraz wykazały potrzebę przeprowadzenia prac remontowych, które nie zagrażały funkcjonowaniu Placówki. Ambasada w 2017 r. wykonała prace konserwacyjne przewodów kominowych, hydroizolację sufitu sali konferencyjnej oraz jej malowanie. W Placówce 2017 r. nie przeprowadzono obowiązkowego rocznego przeglądu budynku, co opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1927-2013)

1.7. W 2017 r. Ambasada wynajmowała wyposażone w meble cztery mieszkania dla pracowników, a w pierwszym półroczu 2018 r. trzy mieszkania<sup>27</sup>. Koszty wynajmu wyniosły odpowiednio 48,9 tys. EUR i 24,0 tys. EUR. Ponadto w 2018 r. Ambasada opłacała hotel dla KAF do czasu wynajęcia dla niego mieszkania. W okresie objętym kontrolą Placówka nie posiadała pokoi gościnnych, ani lokali mieszkalnych będących przedmiotem najmu lub użyczenia.

(akta kontroli str. 29-155)

Badanie sześciu umów najmu wykazało niezachowanie procedur związanych z ich podpisywaniem, co opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 156-210, 240-283, 1383-1388)

W okresie objętym kontrolą Ambasada dokonała wyboru dwóch nieruchomości będących przedmiotem najmu. Kontrola wykazała, że przy ich wyborze zachowano zasady konkurencyjności.

(akta kontroli str. 29-155)

1.8. W wyniku oględzin budynku Ambasady ustalono m.in., że prowadzone były karty inwentarzowe pomieszczeń, karty wyposażenia indywidualnego oraz karty wyposażenia mieszkań. Przypadki nierzetelnego prowadzenia takich kart oraz niewłaściwego przechowywania dokumentacji opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*. Nie stwierdzono niezgodnego z przepisami i wytycznymi wykorzystywania wyposażenia Placówki. W Ambasadzie nie przetrzymywano wyposażenia dla pracowników „na zapas”.

(akta kontroli str. 564-734)

1.9. Na 30 czerwca 2018 r. w księdze inwentarzowej Placówki wykazano:

- w grupie 4 *Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania*, 29 środków trwałych o wartości 33,4 tys. EUR<sup>28</sup>;
- w grupie 6 *Urządzenia techniczne*, 74 środki trwałe o łącznej wartości 100,2 tys. EUR<sup>29</sup>;
- w grupie 7 *Środki transportu*, cztery samochody o wartości 151,3 tys. EUR;
- w grupie 8 *Narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie* (w tym dzieła sztuki), 367 środków trwałych o wartości 127,7 tys. EUR<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2018 r. Placówka wynajmowała sześć mieszkań. Dwie umowy najmu zostały podpisane w drugiej połowie roku.

<sup>28</sup> W okresie objętym kontrolą zdjęto ze stanu dziewięć środków trwałych o wartości 7,9 tys. EUR, a dodano jeden o wartości 1,4 tys. EUR.

<sup>29</sup> W okresie objętym kontrolą zdjęto ze stanu pięć środków trwałych o wartości 5,1 tys. EUR, a dodano jeden o wartości 0,6 tys. EUR.

<sup>30</sup> W okresie objętym kontrolą zdjęto ze stanu 22 środki trwałe o wartości 8,3 tys. EUR, a dodano dwa o wartości 2,1 tys. EUR.

Kontrola wykazała, że większość środków trwałych wykreślonych z ewidencji w okresie objętym kontrolą została sprzedana, bądź zlikwidowana w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2017 r., szczegółowy opis znajduje się w obszarze 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

(akta kontroli str. 29-155)

1.10. W okresie od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r. Ambasada posiadała cztery samochody w ramach limitu przyznanego przez MSZ, którymi łącznie przejechano 37,4 tys. km<sup>31</sup>.

Żaden z pracowników Ambasady nie miał przyznanego ryczałtu paliwowego. Z wynagrodzenia Kierownika Placówki potrącano 10% dodatku zagranicznego bazowego z tytułu użytkowania pojazdu służbowego do celów prywatnych, zgodnie z § 11 ust. 2 zarządzenia DGSZ w sprawie zasad prowadzenia gospodarki samochodowej. Placówka sporządziła na podstawie ww. zarządzenia informacje do MSZ o stanie floty samochodowej.

Badanie 16 kart drogowych pojazdów wykazało, że 11 z nich było wypełnianych nierzetelnie, co opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 29-155)

1.11. W okresie objętym kontrolą Ambasada posiadała 33 dobra kultury o łącznej wartości 5,3 tys. EUR. Wszystkie dobra kultury zostały wyeksponowane zgodnie z § 11 ust. 8 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Nieprawidłowości związane z nierzetelnym prowadzeniem ewidencji dóbr kultury opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 29-155, 564-591)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Placówka w 2017 r. nie przeprowadziła obowiązkowego rocznego przeglądu technicznego budynku Ambasady, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego. Ambasador wyjaśnił, że rocznego przeglądu technicznego nie przeprowadzono ze względu na brak KAF.

Zdaniem NIK nieobecność KAF nie powinna wpływać na realizację obowiązków ustawowych, w szczególności, że czynności związane z przeglądem powinny przeprowadzać osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, wynikające z odrębnych przepisów.

(akta kontroli str. 720-734)

2. W pomieszczeniu piwnicznym (nr 02.01.2) w przyziemiu budynku Placówki (tzw. magazyn świetlikowy) wypełnionym nieużywanymi składnikami wyposażenia, w którym znajdowało się okno sufitowe ze śladami zacieków składowano na regałach ponad 30 segregatorów opisanych jako: akta osobowe, dokumenty księgowe, listy obecności.

Zdaniem NIK, sposób przetrzymywania ww. zbioru dokumentów naruszał art. 12 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, a w przypadku dokumentów księgowych także art. 71 ust. 1 uor<sup>32</sup>. Ambasador wyjaśnił, że akta osobowe przeniesiono na zlecenie KAF do magazynu świetlikowego, ze względu na brak miejsca w jego pokoju. Ambasador dodał, że oryginały najważniejszych

<sup>31</sup> Mercedes E 200 CGI - model 2012 - 3,2 tys. km; Toyota Prado GRJ150L-GKAEKV – model 2013 – 14,5 tys. km; Mercedes E 200 CGI model 2010 – 4,4 tys. km; Toyota Prado GRJ150L-GKAEKV – model 2012 – 15,3 tys. km.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 12 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, m. in. Placówki, u których powstały bądź które przechowują materiały archiwalne, były obowiązane zapewnić należyte warunki ich przechowywania, chronić je przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą oraz zapewnić konieczną konserwację tych materiałów. Zgodnie z art. 71 ust. 1 uor dowody księgowe należy przechowywać w należyty sposób i chronić przed niedozwolonymi zmianami, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

dokumentów osobowych powinny zostać przekazane do MSZ każdorazowo po zakończeniu pracy w Ambasadzie i nie wie dlaczego nie zrobiono tego wcześniej. Dokumentacja ta nie powinna być tam przechowywana i jest tam wyłącznie tymczasowo do czasu zorganizowania przestrzeni w innym pomieszczeniu.

(akta kontroli str. 564, 567, 568, 592, 593, 631-641, 654, 657)

3. W wyniku kontroli sześciu umów, dotyczących wynajmu mieszkań dla pracowników Ambasady, ustalono:

- W przypadku dwóch z sześciu wynajmowanych mieszkań brak było wniosków o wynajęcie lokalu mieszkalnego skierowanych do MSZ, o których mowa § 8 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi oraz wymaganej § 8 ust. 4 powyższej Instrukcji DGSZ przed zawarciem umów najmu zgody MSZ na ich zawarcie. Ambasador wyjaśnił, że nie sporządzono wniosków, ani nie uzyskano zgody, ponieważ były to kontynuacje najmów tych samych lokali. Obecnie Placówka występuje każdorazowo o zgodę MSZ.
- W przypadku trzech umów najmu<sup>33</sup> brakowało protokołów zdawczo-odbiorczych, co było niezgodne z § 9 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi. Ambasador wyjaśnił, że w dostępnej dokumentacji nie odnaleziono protokołów zdawczo-odbiorczych, gdyż po blisko rocznym wakacie na stanowisku KAF nie było bezpośredniego przekazania dokumentacji.
- W przypadku trzech wynajmowanych mieszkań<sup>34</sup> brakowało spisów wyposażenia, które powinny być sporządzane wraz z umowami najmu, co było niezgodne z § 9 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarki lokalami mieszkalnymi. Ambasador podał, że nie wie, dlaczego nie sporządzono spisu wyposażenia.

(akta kontroli str. 156-210, 240-283, 1383-1388)

4. W wyniku oględzin pomieszczeń Placówki stwierdzono, że:

- Karty inwentarzowe 14 pomieszczeń nie zawierały informacji o wszystkich środkach trwałych znajdujących się w pomieszczeniu, bądź zawierały informacje o środkach trwałych, których nie było w pomieszczeniu, a w dwóch pomieszczeniach brak było takich kart. Było to niezgodne z § 8 ust. 8 i § 9 ust. 6 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku<sup>35</sup>. KAF wyjaśnił, że nie ma wiedzy, dlaczego w dwóch pomieszczeniach brakuje kart inwentarzowych, a nieaktualność 14 kart wynika z faktu, że od inwentaryzacji w I połowie 2017 r. przenoszono środki trwałe bez odnotowywania tego na kartach pomieszczeń.
- Nie oznaczono 26 środków trwałych, co było niezgodne z § 9 ust 5 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku, zgodnie z którym oznakowanie składników majątku winno następować równocześnie z wpisem do księgi inwentarzowej. Ponadto, trzy stoły<sup>36</sup> i trzy łóżka<sup>37</sup> posiadały taki sam numer inwentarzowy, a wszystkie meble znajdujące się w sekretariacie były oznaczone kodami technicznymi ST, które nie zostały wskazane na karcie inwentarzowej pomieszczenia. KAF wyjaśnił, że była to – jego zdaniem - niezawiniona pomyłka Komisji Inwentarzowej, która zostanie skorygowana po zakończeniu kontroli NIK w ramach nowo powołanej Komisji.

<sup>33</sup> Umowy nr: 03/2016, 4/2017, 19/2016.

<sup>34</sup> Umowy nr 03/2016, 4/2017, 19/2016.

<sup>35</sup> Zgodnie z powołanymi przepisami karta inwentarzowa pomieszczenia winna zawierać następujące rubryki uwzględniające numer inwentarzowy, datę zakupu (pozyskania) i nazwę oraz powinna być aktualizowana równoległe do dokonywanych zmian i przemieszczeń.

<sup>36</sup> Nr inwentarzowy 008000012.

<sup>37</sup> Nr inwentarzowy 008000198.

- Nierzetelnie sporządzono sześć z 11 kart wyposażenia indywidualnego, w których pracownikom Ambasady przypisano środki trwałe, które powinny być przypisane do pomieszczeń (m.in. magnetyczną tablicę informacyjną; stolik, przystawkę z szufladami do biurka; krzesła rozkładane; zestaw wypoczynkowy ze stolikiem kawowym, sofę, fotele, stół kawowy; dywan; kuchenkę gazową). Ponadto kart nie przechowywano w teczkach osobowych ośmiu pracowników Ambasady, co było niezgodne z § 15 ust. 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. W wyjaśnieniach KAF podał m.in., że nie ma wiedzy, dlaczego ww. środki trwałe wpisano do kart wyposażenia indywidualnego oraz dlaczego poprzedni KAF nie umieszczali takich kart w teczkach osobowych

(akta kontroli str. 564, 566-568, 573, 578-582, 592-719, 738-755, 765-768)

- W pomieszczeniach pracowników przechowywany był niesprawny sprzęt: stabilizator APC, drukarka, niszczarka, okrągły stół i tablica metalowa. KAF wyjaśnił, że nie posiada wiedzy, dlaczego Placówka nie podejmowała działań w celu naprawy, bądź sprzedaży/likwidacji ww. sprzętu w okresie przed objęciem stanowiska KAF. W przypadku drukarki, KAF wyjaśnił, że czasowo delegowany RAST do Ammanu (tuż przed kontrolą NIK) ocenił, że drukarka nadaje się do naprawy, ale kupno nowej może być tańszym rozwiązaniem. Po zakończeniu kontroli Placówka dokonana analiza opłacalności naprawy.

Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa Placówka powinna na bieżąco analizować stan majątku ruchomego, z uwzględnieniem jego stanu technicznego oraz przydatności do dalszego użytkowania. W przypadku stwierdzenia uszkodzeń/niesprawności jednostka podejmuje stosowne działania.

(akta kontroli str. 592-720, 738-755, 2018-2020, 2023-2027)

5. Nierzetelnie wypełniono 11 z 16 zbadanych kart drogowych<sup>38</sup> samochodów wykorzystywanych w Ambasadzie. Wystąpiły przypadki niewypełniania wierszy dotyczących godzin powrotu, niepodawania informacji, czy miały miejsce prywatne wyjazdy poza Amman. Stwierdzono, że np. na karcie drogowej<sup>39</sup> za grudzień 2017 r. nie wypełniono pozycji dotyczących wyjazdów prywatnych poza Amman, a rozliczono rachunek za paliwo z Wadi-Rum, nie wskazując, czy były to wyjazdy służbowe, czy prywatne, podając jedynie informację, że przejechano w tym okresie 1897 km. KAF wyjaśnił, że z powodu braku głównego księgowego i braku czasu część kart drogowych prowadzono nierzetelnie. Ponadto stwierdzono błędy w przeliczeniach zużycia paliwa wynikające m.in. z nieprzestrzegania obowiązku tankowania samochodu na koniec miesiąca. Placówka zobowiązała kierowcę do wznowienia tankowania wszystkich samochodów służbowych na koniec każdego miesiąca, niezależnie od ich miesięcznego przebiegu.

Zdaniem NIK nierzetelne wypełnianie kart drogowych uniemożliwia prawidłowe wyliczenie spalania użytkowanych samochodów, a także ustalanie obowiązku uiszczenia dodatkowych opłat za korzystanie z samochodu służbowego do celów prywatnych.

(akta kontroli str. 759-764)

6. Wszystkie karty ewidencyjne dotyczące 33 dóbr kultury będących w posiadaniu Ambasady były niekompletne, ponieważ nie zawierały wymaganych § 10 ust. 15 pkt 1 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku informacji o aktualnych numerach inwentarzowych, dacie nabycia, historii, rodzaju oprawy. Ponadto, w dokumentacji dotyczącej dóbr kultury brakowało innych, wymaganych

<sup>38</sup> W miesiącach październik, grudzień 2017 r. oraz styczeń i wrzesień 2018 r.

<sup>39</sup> Samochód Toyota Prado model 2013 r.

§ 10 ust. 15 Instrukcji DGSZ, dokumentów, jak np. dokumentów przekazania, odprawy celnej, aktów własności, protokołów odbioru. KAF podał, że nie zna przyczyn braku ww. dokumentów, a także niekompletności kart ewidencyjnych dóbr kultury, bo karty te utworzono na długo przed objęciem przez niego stanowiska w Placówce. Ponadto nie zna powodu niezpełnienia przez poprzedniego KAF w kartach ewidencyjnych dóbr kultury informacji o aktualnych numerach inwentarzowych. W najbliższym czasie brakujące dane zostaną uzupełnione.

(akta kontroli str. 564-591)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Placówka zapewniła odpowiednie warunki pracy oraz niezbędne wyposażenie dla swoich pracowników, a także odpowiednie warunki do obsługi interesantów. Wyposażenie Placówki było wykorzystywane zgodnie ze swoim przeznaczeniem, nie stwierdzono braków, ani nadwyżek w jego stanie. Dobra kultury zostały odpowiednio wyeksponowane. Wystąpiły natomiast przypadki nieoznaczenia lub niepoprawnego oznaczania środków trwałych i nierzetelnego prowadzenia ich ewidencji. Nie przestrzegano procedur wewnętrznych MSZ w zakresie podpisywania umów najmu. Nie przeprowadzono rocznego przeglądu technicznego budynku Ambasady. W nieodpowiednich warunkach przechowywano dokumenty osobowe i księgowo.

#### OBSZAR

## 2. Prawdliwość dokonywania wydatków w Placówce.

#### Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą wydatki Placówki wyniosły łącznie 831,9 tys. EUR, z tego 484,2 tys. EUR w IV kwartale 2017 r. oraz 347,7 tys. EUR w pierwszych trzech kwartałach 2018 r.

Kontrolą objęto 29 wydatków<sup>40</sup> na łączną kwotę 418,2 tys. EUR, tj. 50,3% całości wydatków z okresu objętego kontrolą, w tym kwotę 15,6 tys. EUR na zakupy środków trwałych i remonty, która stanowiła 33,0% wydatków na zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup usług remontowych.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano na zakupy i usługi służące realizacji zadań Ambasady, zgodnie z planem finansowym i umowami. Placówka nie dokonywała płatności zaliczkowych przed zrealizowaniem dostawy lub usługi.

(akta kontroli str. 1927-2015)

2.2. Badaniem objęto 21 umów, z tego: 10 umów dotyczących projektów pomocowych opisanych w obszarze 5 *Wystąpienia pokontrolnego*, sześć umów najmu mieszkań dla pracowników Ambasady, opisanych w obszarze 1 *Wystąpienia pokontrolnego* oraz pięć umów dotyczących: uszycia i montażu firan w Ambasadzie i Rezydencji; remontu sufitu sali konferencyjnej; przeprowadzenia inwentaryzacji (dwie umowy) i organizacji święta narodowego 3 maja. Wszystkie umowy były zawierane przez osoby uprawnione. W przypadku jednej umowy Ambasada skorzystała z możliwości skonsultowania umowy z miejscowym prawnikiem. Nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem postanowień zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 156-210, 1552-1904)

2.3. Kontrolą objęto także zakupy, które nie były poprzedzone zawarciem umowy w formie pisemnej. Poza dwoma przypadkami Ambasada nie dokumentowała procesu wyboru wykonawców, co szczegółowo opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 564-591)

<sup>40</sup> Doboru próby dokonano na podstawie profesjonalnego osądu kontrolera.

2.4. Placówka nie sporządzała protokołów odbioru zakupionych towarów. Na fakturach/rachunkach dotyczących wydatków wynikających z podpisanych umów zamieszczano pieczętę *Potwierdzam wykonanie pracy/usługi* z datą i podpisem osoby dokonującej odbioru. Ponadto, w przypadku umów o dzieło dotyczących przeprowadzenia inwentaryzacji załączono clarisy z MSZ potwierdzające poprawność przeprowadzonej inwentaryzacji. Ambasador wyjaśnił, że stosowano uproszczone procedury, ze względu na brak KAF i innych pracowników merytorycznych w pionie administracyjno-finansowym. Odbiór towaru był potwierdzany w formie akceptacji rachunków za zakupione towary.

Nieprawidłowości związane z obiorem projektów pomocowych zostały opisane w obszarze 5 *Wystąpienia pokontrolnego*.

(akta kontroli str. 2016-2027)

2.5. Wewnętrzne zasady przyjmowania środków trwałych obowiązujące w Placówce zostały określone w § 10 Instrukcji w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 773-812)

2.6. Środki trwałe znajdujące się w Ambasadzie klasyfikowane były na podstawie Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku i podlegały ewidencji analitycznej (komputerowej) z podziałem na dział, grupę i pozycję. Za nadanie symboli Klasyfikacji Środków Trwałych odpowiadał KAF, który wykonywał obowiązki intendenta.

Badanie dowodów księgowych dotyczących zakupu środków trwałych wykazało, że na żadnej fakturze nie było informacji o przyjęciu wyposażenia na stan środków trwałych Ambasady. Wszystkie 18 środków trwałych zakupionych w 2017 r. w ramach zbadanych faktur<sup>42</sup> zostało wprowadzonych do ewidencji analitycznej środków trwałych, prowadzonej w programie Lupine, od 10 do 16 stycznia 2018 r. Szczegółowo opisano to w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-28, 1389-1410, 720-734 i 1927-2013)

W okresie objętym kontrolą Ambasada nie sporządzała dokumentów OT - przyjęcie środka trwałego i IT - przyjęcie środka trwałego z inwestycji. W trakcie kontroli nie stwierdzono faktu zawyżania, bądź zaniżania wartości zakupionych środków trwałych w księgach inwentarzowych Placówki. KAF wyjaśnił, że *Ambasada rozliczała koszty rzeczowych składników aktywów obrotowych (materiałów eksploatacyjnych, części zamiennych itp.) niebędących ulepszeniem bilansowego środka trwałego nie zwiększając wartości tego środka*.

(akta kontroli str. 564-591)

2.7. W planie wydatków na 2017 r. uwzględniono zakupy m.in. firanek i zasłon do Ambasady, dywanów, a także sofę do saloniku reprezentacyjnego. Nie wskazano potrzeby zakupu ekspresu do kawy. KAF wyjaśnił, że *Ambasada nie mogła przewidzieć faktycznego zużycia eksploatowanego urządzenia, stąd potrzebę jego wymiany stwierdzono dopiero w trakcie roku (awaryjność, brak możliwości skutecznej naprawy)*.

(akta kontroli str. 765-772, 1427)

2.8. Placówka nie posiadała własnej procedury udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. EUR i do

<sup>41</sup> W Instrukcji z dnia 31 maja 2017 i 26 czerwca 2018 r. podano m.in., że: przyjęcie nowo zakupionych środków trwałych odbywa się na podstawie oryginału faktur; przyjęcie środków trwałych z inwestycji odbywa się na podstawie protokołu wraz z kompletem załączników, sporządzonego przez jednostkę - placówkę zagraniczną RP, która zleciła lub odebrała środek trwały pochodzący z inwestycji; nieodpłatne przejęcie środka trwałego od innych instytucji lub placówek zagranicznych może być dokonane wyłącznie na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

<sup>42</sup> Ekspres do kawy, komplet mebli do saloniku recepcyjnego Ambasady, grill gazowy, zasłony, dywany.

których nie stosuje się przepisów Pzp. Ambasador wyjaśnił, że *nie opracowano wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień publicznych. Placówka zapewnia przestrzeganie zasad gospodarnego wydatkowania środków publicznych na podstawie przepisów Ustawy o finansach publicznych oraz Prawa zamówień publicznych oraz innych obowiązujących placówkę aktów prawnych.*

(akta kontroli str. 29-155)

W latach 2017-2018 Ambasada przeprowadziła dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki<sup>43</sup>. Ambasada zgodnie z art. 95 ust. 1 Pzp w terminie 30 dni od daty udzielenia zamówienia zamieściła w BIP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego. Placówka w myśl art. 98 Pzp sporządziła roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach za 2017 r. Przypadki nierzetelnego sporządzania protokołów z postępowań o udzielenie zamówień publicznych opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 481-491, 1705-1904)

2.9. W okresie objętym kontrolą Ambasada nie dokonywała wydatków z rachunku dochodów, o którym mowa w art. 163 upf.

(akta kontroli str. 29, 30, 34, 38, 472, 474, 476, 477, 564, 568, 573, 582-591, 735-737, 756, 759, 762, 765-772, 892-896, 927-1246, 1383-1388)

2.10. Placówka w okresie objętym kontrolą dysponowała stałą zaliczką w wysokości 75 tys. EUR na pokrycie wydatków budżetowych w stanie wyższej konieczności lub w przypadku braku środków budżetowych dla zapewnienia ciągłości działania Placówki. W okresie objętym kontrolą Ambasada nie korzystała ze środków przyznanych w ramach zaliczki. Ambasador wyjaśnił, że *Placówka nie zgłaszała dysponentowi części potrzeby w zakresie zmiany kwoty przyznanej zaliczki.*

(akta kontroli str. 29-155, 1470-1474)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W odniesieniu do zbadanych 21 umów<sup>44</sup> cywilnoprawnych zawartych przez Ambasadę w latach 2017-2018 ustalono:

- W przypadku 16 umów<sup>45</sup> główny księgowy nie dokonał wstępnej kontroli, co było niezgodne z art. 54 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 3 upf i §11 ust. 1 pkt 3 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych, a trzech umów<sup>46</sup> nie parafował na każdej ze stron, co było niezgodne § 11 ust. 2 ww. zarządzenia MSZ. Ambasador i KAF wyjaśnili, że przyczynami był wakat na stanowisku głównego księgowego, przeoczenie KAF lub błędna interpretacja przepisów §11 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych przez poprzedniego KAF.

(akta kontroli str. 156-210, 240-283, 1383-1388, 1927-2013)

- Cztery umowy<sup>47</sup> nie zostały zaopiniowane przez radcę prawnego, co było niezgodne z §11 ust. 1 pkt 2 zarządzenia MSZ w sprawie umów

<sup>43</sup> Postępowania zostały zrealizowane w drugiej połowie 2017 r. w związku z przyznaniem dodatkowych środków z MSZ na realizację dwóch projektów pomocowych nr 429/2017 i 430/2017.

<sup>44</sup> Sześć umów najmu mieszkań dla pracowników; 10 umów dotyczących realizacji projektów pomocowych (siedem umów z 2017 r. i trzy umowy z 2018 r.); pięć umów dotyczących badanych wydatków, w tym umowa na remont sali konferencyjnej, dwie umowy o dzieło związane z inwentaryzacją, umowa na organizację święta narodowego oraz umowa na uszycie i zamontowanie firan w rezydencji Ambasadora.

<sup>45</sup> Siedem umów dotyczących projektów realizowanych w systemie Małych Grantów w 2017 r. (nr: 438/2017, 444/2017, 442/2017, 447/2017, 429/2017, 430/2017 i 432/2017); pięć umów dotyczących: uszycia i montażu firan w Ambasadzie i Rezydencji; remontu sufitu sali konferencyjnej; przeprowadzenia inwentaryzacji (dwie umowy) i organizacji święta narodowego oraz czterech umów najmu mieszkań dla pracowników (Nr 10/2017, 3/2016, 4/2017 i 19/2016).

<sup>46</sup> Umowa nr 2/2018 dotycząca projektu pomocowego oraz dwie umowy najmu 11/2018, 13/2018.

<sup>47</sup> Umowa nr 19/2017 dotycząca uszycia i montażu firan w Ambasadzie i Rezydencji; umowa nr 16/2017 na remont sufitu sali konferencyjnej; umowa nr DWR 7/2017 oraz umowa dotycząca organizacji święta narodowego w hotelu Marriott.

cywilnoprawnych. KAF wyjaśnił, że Placówka nie korzystała z usług prawnych przy opiniowaniu umów cywilnoprawnych, ponieważ wszystkie umowy Ambasady sporządzano na wzorach z zarządzenia MSZ, które nie wymagały opiniowania. Jedynie w wypadku umowy na organizację przyjęcia Placówka wyjątkowo dopuściła wzór umowy obowiązujący w sieci hotelowej Marriott i ze względu na odmienną „hotelową umowę” w stosunku do wzorów z ww. zarządzenia uzyskała opinię miejscowego prawnika.

(akta kontroli str. 1643-1645, 1931-2013, 2016-2027)

Zdaniem NIK możliwość odstąpienia od opiniowania przez radcę prawnego umów sporządzanych na wzorach MSZ, zgodnie § 12 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych, dotyczy wyłącznie umów, dla których prawem właściwym jest prawo Rzeczypospolitej Polskiej, a w ww. umowach wskazano, że w kwestiach nieuregulowanych znajdują zastosowanie przepisy jordańskiego kodeksu cywilnego, dlatego Placówka powinna wystąpić do MSZ o opinię prawną.

- 13 umów<sup>48</sup> nie sporządzono w języku polskim, co było niezgodne z § 17 ust. 2 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych, z którego wynika, że umowy zawiera się w dwóch wersjach językowych, w tym w języku polskim. Ambasador wyjaśnił, że w przypadku pięciu umów przyczyną było niedopatrzenie ze strony ówczesnego nadzorującego projekty. W odniesieniu do innych umów wynikało to z oporu partnerów wobec zawierania umów w nieznanym im języku, niestosowanym w Jordanii. Poinformował także, że kolejne umowy cywilno-prawne zawierać będą obie wersje językowe w jednym egzemplarzu umowy – dwie kolumny tekstu każda z treścią w innym języku, co pozwoli uniknąć odmów podpisania wersji polskiej.

(akta kontroli str. 156-210, 240, 241, 243, 246, 434-445, 756-758, 1927-2027)

- Dwie umowy sporządzono nierzetelnie, ponieważ w jednej (nr 11/2018) podano rozbieżne daty jej zawarcia (w wersji angielskiej wskazano datę 31 lipca 2018 r., a w wersji polskiej datę 4 września 2018 r.), a w drugiej (załącznik do umowy DWR 3/2018) wskazano, że przedmiotem projektu jest zakup urządzenia RTG, a przedmiotem umowy było stworzenie w pełni wyposażonej pracowni szycia. Ambasador wyjaśnił, że przyczyną rozbieżności była omyłka pisarska KAF w dacie zawarcia umowy w wersji polskiej umowy, a w drugim przypadku błąd redakcyjny.

(akta kontroli str. 173, 177, 240, 243, 434-445, 756-758)

2. Przed zawarciem 15 umów<sup>49</sup> Ambasada nie sporządzała pisemnych uzasadnień określających potrzebę ich zawarcia i przydatności dla realizacji zadań Placówki, co było niezgodne z § 5 ust. 1 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych. Ambasador wyjaśnił, że pisemne uzasadnienia sporządzano w wypadkach, gdy wymagane było ich przekazanie do MSZ (np. umowy najmu mieszkań). W innych wypadkach uzasadnienie wynika z zadań zleconych przez MSZ (np. projekty pomocy rozwojowej zlecone przez DWR), przepisów (np. obowiązkowe przeglądy budowlane) lub zwyczajów (np. organizacja świąt narodowych). W pozostałych przypadkach zawarcie umowy poprzedzono analizą potrzeb, choć Placówka w tych wypadkach nie sporządza uzasadnienia w formie pisemnej.

<sup>48</sup> Pięć umów dotyczących projektów pomocowych (nr: 438/2017, 444/2017, 442/2017, 447/2017 i 432/2017), trzy umowy dotyczące: organizacji święta narodowego w hotelu Marriott; uszycia i montażu firan w Ambasadzie i Rezydencji (nr 19/2017); remontu sufitu sali konferencyjnej (nr 16/2017); pięć umów najmu mieszkań dla pracowników (13/2018, 10/2017, 03/2016, 4/2017 i 19/2016).

<sup>49</sup> Dotyczy to 10 umów dotyczących realizacji projektów pomocowych (siedem umów z 2017 r. i trzy umowy z 2018 r.); pięć umów dotyczących badanych wydatków, w tym umowa na remont sali konferencyjnej, dwie umowy o dzieło związane z inwentaryzacją, umowa na organizację święta narodowego oraz umowa na uszycie i zamontowanie firan w rezydencji Ambasadora.

Zdaniem NIK § 5 ust. 1 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych nie przewiduje możliwości odstąpienia od sporządzenia uzasadnienia potrzeby zawarcia umowy.

(akta kontroli str. 564-591)

3. W przypadku 9 z 29 zbadanych wydatków<sup>50</sup> Ambasada nie dokumentowała procesu rozeznania rynku przed dokonaniem wydatków. Było to niezgodne z § 6 ust. 3 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych, w którym wskazano, że dokumentacja dotycząca zawarcia umowy powinna w sposób jednoznaczny dowodzić, że wybrana została najkorzystniejsza oferta, lub niemożliwe było porównanie ofert. Ambasador wyjaśnił, że w procesie przygotowywania się do zakupu dokonywano bezpośredniego rozeznania cenowego na rynku, ale nie dokumentowano takich działań. Obecnie KAF został zobowiązany do wprowadzenia zasady opisywania procesu ofertowego.

(akta kontroli str. 564-591)

4. Protokoły postępowań o udzielenie zamówienia publicznego realizowane w trybie zamówienia z wolnej ręki<sup>51</sup> zostały sporządzone nierzetelnie, ponieważ nie zawarto w nich wszystkich wymaganych informacji (brakowało m.in. informacji dotyczących ewentualnych powiązań osób wykonujących czynności w postępowaniu oraz informacji o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu). Ambasador wyjaśnił, że braki wynikały z niewiedzy i braku doświadczenia pracownika sporządzającego protokoły.

(akta kontroli str. 481-491, 1705-1904)

5. Ambasada nie dokonała korekty planu zamówień publicznych w 2017 r., pomimo że przeprowadziła dwa dodatkowe postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowane w ramach systemu *Małych Grantów*. Naruszało to § 5 załącznika do zarządzenia MSZ w sprawie *Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne*, zgodnie z którym w przypadku realizacji dodatkowego postępowania, Placówka powinna dokonać korekty planu i wskazać przyczyny nieuwzględnienia danego zamówienia w pierwotnym planie. Ambasador wyjaśnił, że w trakcie roku nie dokonano korekty z powodu niedopatrzenia pracownika nadzorującego projekty.

(akta kontroli str. 434-445, 756-758, 765-772)

6. Na żadnej z siedmiu zbadanych faktur dotyczących zakupu środków trwałych nie zamieszczono numeru inwentarzowego, pod którym środek wpisano do księgi inwentarzowej, co było niezgodne z § 25 ust 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. KAF wyjaśnił, że brak informacji o ujęciu środka trwałego w księgach inwentarzowych Placówki wynikał z nieświadomości o obowiązku zamieszczenia takiej informacji. Ambasador wyjaśnił, że KAF został zobowiązany do stosowania właściwej procedury.

(akta kontroli str. 564-591, 1927-2010)

7. Wszystkie objęte badaniem środki trwałe zakupione w 2017 r.<sup>52</sup> pomimo ujęcia w księgach rachunkowych Placówki, nie zostały wprowadzone do ewidencji analitycznej środków trwałych (prowadzonej w programie Lupine) niezwłocznie po ich przekazaniu do użytkowania, co było niezgodne z § 8 ust. 5 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Ambasador wyjaśnił, że *środki*

<sup>50</sup> Wydatki dotyczące m.in. zakupy mebli, ekspresu do kawy, grilla, dywanów, firan.

<sup>51</sup> Tj. projekty pomocowe pt.: (1) *Zakup materiałów do stworzenia i wyposażenia Centrum rozwoju zawodowego kadry medycznej w obozie Za'atari Camp w celu zwiększenia ich efektywności w niesieniu pomocy uchodźcom, a także świadczenia edukacji zdrowotnej dla mieszkających na jego terenie uchodźców* oraz (2) *Zakup ambulansu z napędem na cztery koła oraz jego wyposażenia specjalistycznego na potrzeby transportu chorych korzystających z pomocy medycznej kliniki JHAS w regionie Al. Rukban*.

<sup>52</sup> 18 sztuk, tj. ekspres do kawy, komplet mebli do saloniku recepcyjnego Ambasady (fotele tapicerowane, kanapy, stoliki), grill gazowy, komplety zasłon, dywany.

*trwale zakupione w 2017 r. w ramach zbadanych faktur zostały wprowadzone do programu Lupine w dniach od 10 do 16 stycznia 2018 z powodu braku czasu we wcześniejszym okresie oraz uzyskaniem dostępu do programu dopiero ok. 10 stycznia 2018 r.*

(akta kontroli str. 564-591, 720-734, 1389-1410)

Zdaniem NIK, nieujęcie rzeczonych środków trwałych w księgach Ambasady w 2017 r. spowodowało, że na koniec 2017 r. nie zgadzały się zapisy księgi inwentarzowej z danymi ujętymi w programie FKWIN, a przez to księgi inwentarzowe w tym okresie nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu majątku Placówki, co było niezgodne z art. 16 ust. 1 uor, nakazującym uzgadnianie sald ewidencji pomocniczej z kontami księgi głównej.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Ambasada realizowała wydatki na zakupy i usługi służące realizacji zadań, zgodnie z planem finansowym i umowami. Nie dokonywano płatności zaliczkowych. Nie udzielano zamówień publicznych z pominięciem procedur określonych w ustawie Pzp. Natomiast umowy sporządzano nierzetelnie i niezgodnie z przepisami, bez uzasadnień określających potrzebę ich zawarcia. Nie dokumentowano procesu rozeznania rynku przed dokonaniem wydatków. Nie zapewniono bieżącego ujmowania środków trwałych zakupionych w 2017 r. w ewidencjach środków trwałych. Nierzetelnie sporządzano protokoły postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i nie skorygowano planu zamówień publicznych w 2017 r.

#### OBSZAR

### **3. Prawidłowość pobierania, ewidencjonowania i rozliczania z budżetem dochodów.**

#### Opis stanu faktycznego

3.1. Ambasada w 2017 r. zrealizowała dochody w wysokości 83,7 tys. EUR (co stanowiło 111,6% planu). Największe dochody (81,5 tys. EUR) uzyskano z tytułu opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych. Wzrost wpływów konsularnych wynikał głównie z wzrostu kursu EUR do JOD.

W okresie od 1 stycznia do 30 września 2018 r. dochody wyniosły 71,5 tys. EUR (co stanowiło 119,1% planu), z tego 67,3 tys. EUR z tytułu opłat paszportowych oraz pozostałych opłat konsularnych oraz 4,2 tys. EUR z tytułu *Wpływów z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*.

W 2017 r. i w 2018 r. (do 30 września 2018 r.) Placówka nie gromadziła na wydzielonym rachunku bankowym dochodów, o których mowa w art. 163 ufp (na wydzielonym rachunku bankowym pozostawała kwota 14,1 tys. EUR z lat ubiegłych).

(akta kontroli str. 211-218, 224, 225, 287-291, 371-412, 434, 438, 440, 439, 469, 470, 927-1057, 1383-1387)

Środki pochodzące z wykonanych dochodów budżetowych były rozliczane zgodnie z pismami budżetowymi MSZ, tj. finansowały wydatki budżetowe Placówki.

(akta kontroli str. 759, 762, 1383)

3.2. Ambasada 10 maja 2017 r. sprzedała 70 szt. używanych rzeczowych składników majątku za kwotę 0,17 tys. JOD (równowartość 0,2 tys. EUR). Przy sprzedaży (głównie sprzętu biurowego i AGD), ze względu na niewielką wartość składników majątku (od 0,15 do 0,20 tys. JOD), którą na podstawie analizy rynku oszacowała wyznaczona przez Ambasadora Komisja ds. sprzedaży mienia, nie zastosowano trybu przetargowego, o którym mowa w procedurach wynikających z rozporządzenia RM w sprawie sposobu i trybu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa oraz z Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku.

Przypadki niedochowania innych procedur ujętych w ww. rozporządzeniu opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 211, 212, 214, 217, 219-223, 287-254, 434, 438-440, 446-450, 454-471, 759, 762, 832, 845, 846, 928, 933, 1384-1388)

Badanie zlikwidowanych 74 rzeczowych składników majątkowych wykazało, że Placówka nie dochowała przy ich likwidacji niektórych procedur, o których mowa w rozporządzeniu RM w sprawie sposobu i trybu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa oraz w Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku oraz podała do MSZ zawyżoną liczbę zlikwidowanych środków trwałych, co szczegółowo opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 446-448, 450-453, 459-463, 492-549, 720-722, 727, 730-733, 1384, 1387)

3.3. Szczegółowe badanie 20 wykonanych w II i III kwartale 2018 r. czynności konsularnych<sup>53</sup> dotyczących wydanych wiz wykazało, że opłaty pobrano i zaewidencjonowano zgodnie z przepisami. Jednakże stwierdzono brak dekretacji na dowodach księgowych, co opisano w obszarze czwartym *Wystąpienia pokontrolnego* w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 371-374, 377, 378, 381-412, 481, 483, 484, 488-490, 899-917, 1384-1387)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Badanie prawidłowości procedur sprzedaży 70 rzeczowych środków trwałych za 227,27 EUR<sup>54</sup> (o wartości ewidencyjnej 4 738,75 EUR) wykazało, że:

- W sporządzonym przez Komisję sprzedaży majątku protokole wyceny składników majątku, przesłanym do MSZ zamiast protokołu sprzedaży, nie ujęto informacji o kwocie otrzymanej ze sprzedaży, co było niezgodne z §18 ust. 9 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku. Ponadto, w protokole wyceniono 69 szt. składników majątku o wartości ewidencyjnej 4702,00 EUR zamiast 70 szt. o wartości ewidencyjnej 4 738,75 EUR oraz podano nieprawidłową podstawę prawną powołania Komisji. Ambasador wyjaśnił, że nieznana jest przyczyna niepodania MSZ wymaganej informacji oraz, że błędy w protokole wynikają z przeoczeń i omyłek pracowników.
- Nie udokumentowano okoliczności: upublicznienia ogłoszenia o sprzedaży, ilości złożonych ofert, zawarcia umowy, wydania zakupionego sprzętu. Ambasador wyjaśnił, że informacje o zamiarze sprzedaży składników majątkowych upubliczniono na tablicy ogłoszeń na zewnątrz Ambasady, jednak w dokumentacji źródłowej nie ma na to dowodu, ani potwierdzenia, że złożono tylko jedną ofertę. Zapłata została dokonana przed wydaniem towaru, jednak nie sporządzono żadnego dowodu potwierdzającego wydanie po wpłacie. Ambasador dodał, że z kupującym mienie Placówki nie zawarto pisemnej umowy sprzedaży, ponieważ taka praktyka nie jest stosowana na rynku jordańskim w przypadku sprzedaży/kupna używanych sprzętów niskiej wartości.

(akta kontroli str. 211, 212, 214, 217, 219-223, 287-254, 434, 438-440, 446-451, 454-471, 759, 762, 1384-1388)

Zdaniem NIK brak śladu rewizyjnego uniemożliwiający potwierdzenie okoliczności upubliczniania informacji o sprzedaży, ilości złożonych ofert, ustalenia momentu wydania zakupionego sprzętu, świadczy o nierzetelnym działaniu Placówki.

<sup>53</sup> Do kontroli wybrano w sposób celowy po pięć wykonanych czynności konsularnych w miesiącach czerwiec, lipiec, sierpień oraz wrzesień 2018 r.

<sup>54</sup> Środki trwale sprzedano za 175 JOD.

2. Badanie prawidłowości stosowania procedur likwidacji 74 środków trwałych<sup>55</sup> o wartości 12 427,84 EUR wykazało, że:

Nie sporządzono protokołów skreślenia z ewidencji środków bilansowych i pozabilansowych, do czego zobowiązywał § 21 ust. 2 Instrukcji DGSZ w sprawie gospodarowania składnikami majątku oraz protokołów z czynności zniszczenia zlikwidowanych środków trwałych, do czego zobowiązywał § 42 ust. 5 rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa. Ponadto, nie zamieszczono na stronie BIP Ambasady informacji o zbędnych i zużytych środkach trwałych do czego zobowiązywał § 7 ust.2 ww. rozporządzenia. Ambasador wyjaśnił, że brak protokołów oraz niepodanie informacji na stronie BIP wynikają z niedopatrzenia członków Komisji oraz braku KAF.

- Nie ujmowano na bieżąco, w ewidencji księgowej prowadzonej w FKWIN i ewidencji analitycznej środków trwałych prowadzonej w programie Lupine, likwidacji siedmiu składników rzeczowych, w tym dwóch bilansowych o łącznej wartości 431,21 EUR (składniki zlikwidowano 3 grudnia 2017 r., a ujęto w ewidencjach dopiero 29 i 30 stycznia 2018 r.). Ponadto, w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2017 r. wykreślono ze stanu środków trwałych z blisko rocznym i dwuletnim opóźnieniem dwa przenośne komputery (jeden o wartości 124,69 EUR przekazany został do placówki w Ramallah w 2016 r., a drugi o wartości 1 244,70 EUR przekazano do MSZ w 2015 r.). Naruszało to art. 20 ust. 1 uor oraz § 4 ust. 6 Instrukcji w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych, z którego wynika, że placówka zobowiązana jest stosować przyjęte zasady rachunkowości rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację finansową i majątkową oraz wynik finansowy wprowadzając do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W pierwszym przypadku Ambasador wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowego księgowania, był wakat na stanowisku KAF. Dane do ewidencji wprowadził delegat z MSZ, gdy uzyskał informacje o likwidacji. W przypadku księgowania zaległych spraw, ujawnionych w trakcie inwentaryzacji, wyjaśnił, że Placówka nie odnalazła dokumentu potwierdzającego przekazanie sprzętu przez RAST-a i w związku z tym nie jest w stanie odtworzyć okoliczności związanych z przekazaniem komputera przenośnego do MSZ. Placówka nie ma wiedzy, dlaczego wcześniej nie odnotowano w ewidencji księgowej faktu przekazania komputera do Placówki w Ramallah, pomimo że sporządzono protokół przekazania w 2016 r.
- Placówka przekazała do MSZ nierzetelne dane o zlikwidowanych środkach trwałych, ponieważ wykazując przekazane dwa przenośne komputery jako zlikwidowane, podała zawyżoną ich liczbę (o dwie szt.) oraz wartość (o 1 368,86 EUR). Ambasador wyjaśnił, że wiedzę o nieprawidłowych danych uzyskano w toku kontroli NIK i niezwłocznie po jej zakończeniu do MSZ zostanie przekazana stosowna korekta.
- Nie ujęto w ewidencji księgowej prowadzonej w FKWIN i ewidencji analitycznej środków trwałych prowadzonej w programie Lupine, likwidacji urządzenia wielofunkcyjnego o wartości 4 010,06 EUR, której dokonano 10 sierpnia 2017 r. i w efekcie urządzenie to nadal występowało w ewidencji, jako aktywny środek trwały. Ambasador wyjaśnił, że nie zdjęto z ewidencji urządzenia

<sup>55</sup> W tym: 11 środków bilansowych o wartości 11 996,63 EUR wskazane na skutek przeprowadzonej inwentaryzacji w I półroczu 2017 r. oraz dwóch środków bilansowe o wartości 431,21 EUR na skutek likwidacji doraźnej z 3 grudnia 2017 r. w związku z remontem sali konferencyjnej.

wielofunkcyjnego ze względu na brak KAF, a kolejni delegaci MSZ nie mieli wiedzy o tej likwidacji.

(akta kontroli str. 446-448, 450-453, 459-463, 492-549, 720-722, 727, 730-733, 1384-1388)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Dochody z opłat za czynności konsularne pobierano prawidłowo, zgodnie z obowiązującą taryfą opłat. Natomiast, mające wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów, procesy sprzedaży i likwidacji składników majątkowych Ambasady przeprowadzono nierzetelnie i niezgodnie z uregulowaniami MSZ i przepisami rozporządzenia RM w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania niektórymi składnikami majątku Skarbu Państwa, w szczególności bez zachowania śladu rewizyjnego, co uniemożliwia potwierdzenie okoliczności zagospodarowania składników majątkowych. Nie zapewniono bieżącego ewidencjonowania przekazanych lub zlikwidowanych przedmiotów, co skutkowało wykazaniem nierzetelnych danych w bilansach Placówki za 2015 r., 2016 r. i 2017 r. Placówka niezgodnie ze stanem faktycznym poinformowała MSZ o liczbie i wartości zlikwidowanych środków trwałych w okresie objętym kontrolą.

#### OBSZAR

### 4. Prawidłowość sprawozdań budżetowych Placówki oraz ksiąg rachunkowych.

Opis stanu faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą w Ambasadzie obowiązywała:

- polityka rachunkowości zatwierdzona 31 maja 2017 r.<sup>56</sup> oraz 26 czerwca 2018 r.<sup>57</sup>, w której zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości określono m.in. rok obrotowy i wchodzące w jego skład okresy sprawozdawcze, metody wyceny aktywów i pasywów oraz sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych. Polityka rachunkowości nie zawierała niektórych zapisów wymaganych art. 10 ust. 1 uor, co opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- Instrukcja w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych, w której określono m.in. zasady obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, w tym wskazano organizację rachunkowości, rodzaje dowodów księgowych.

(akta kontroli str. 773-891)

4.2. Pracownicy uczestniczący w procesie kontroli dokumentów i dowodów księgowych zostali zapoznani z treścią aktualnej polityki rachunkowości.

(akta kontroli str. 29, 30, 34, 38, 310-316)

4.3. Księgi rachunkowe Placówki były prowadzone z wykorzystaniem programu księgowego FKWIN (w trakcie kontroli obowiązywała wersja 9.9.0). Na dowodach księgowych nie wskazywano pozycji, pod którą ujęto je w dzienniku. Jak ustalono, nie wydrukowano, ani nie zamieszczono na serwerze MSZ dzienników księgowych za miesiące październik, listopad 2017 r. oraz luty i marzec 2018 r. oraz posiadano jedynie robocze wersje tych dzienników, które nie zawierały ciągłości zapisów w miesiącu styczniu i lutym 2018 r. Okoliczności te opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2028-2055)

4.4. Według stanu na 30 września 2018 r. stan należności Placówki wynosił 8,4 tys. EUR. Należności dotyczyły rozliczenia kosztów wymiany walut powstałych w wyniku rozliczeń z kontrahentami, którym płacono w walucie lokalnej. Natomiast stan zobowiązań wynosił 89,2 tys. EUR (z tego: 8,4 tys. EUR kaucje mieszkaniowe, 5,8

<sup>56</sup> Obowiązująca od 31 maja 2017 r. do 25 czerwca 2018 r.

<sup>57</sup> Obowiązująca od 26 czerwca 2018 r.

tys. EUR rozliczenia z MON dotyczące kosztów Attachatu obrony i 75,0 tys. EUR przyznana przez MSZ stała zaliczka budżetowa).

Ambasada nie posiadała zobowiązań wymagalnych. Nie stwierdzono przypadków wykazywania zobowiązań, które zostały już wcześniej opłacone. Placówka posiadała wymagalne należności w rozliczeniach z Departamentem Konsularnym MSZ, co opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 892-896, 1093)

4.5. Kontrolą objęto sprawozdania budżetowe Ambasady za trzy kwartały 2018 r.: Rb-23 PL – kwartalne sprawozdanie z rozliczenia środków pieniężnych placówki, Rb-27 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych placówki, Rb-28 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych placówki, Rb-34 PL – kwartalne sprawozdanie z wykonania dochodów i wydatków na rachunku, o którym mowa w art. 163 ufp. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo, a wykazanie w nich dane były zgodne z danymi z ewidencji księgowej. Stan środków na 30 września 2018 r. wykazany w sprawozdaniu Rb-23 PL był zgodny ze stanem środków na rachunkach bankowych Placówki i stanem gotówki w kasie.

(akta kontroli str. 29, 30, 34, 38, 472, 474, 476, 477, 564, 568, 573, 582-591, 735-737, 756, 759, 762, 765-772, 892-896, 927-1246, 1383-1388)

W okresie wakatu na stanowisku KAF sprawozdania budżetowe Placówki sporządzał i podpisywał na koniec 2017 r. i w I kwartale 2018 r.<sup>58</sup> delegowany pracownik MSZ.

(akta kontroli str. 211, 212, 214, 216, 217, 240, 241, 243, 246, 247, 287-292, 342-345, 464-466, 468, 469, 927-942, 971-988, 1384, 1387, 1388)

4.6. Szczegółowa kontrola 50 dowodów księgowych na łączną kwotę 419,1 tys. EUR<sup>59</sup> wykazała nieprawidłowości dotyczące braku lub niepełnej dekretacji i opisu dokumentów księgowych, co opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 22, 481, 483, 484, 488-490, 550-591, 720-734, 773-891, 900-917, 1247-1388, 1927-2010)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Placówka do czerwca 2018 r. nie rozliczyła kwoty 57,91 EUR, stanowiącej od października 2017 r. należność od MSZ. Jak wyjaśnił Ambasador, powyższa kwota dotyczy rozliczenia zapłaty za obywatelkę RP, która nielegalnie przebywała w Jordanii. Władze Jordanii nałożyły na nią karę, którą 8 września 2016 r. opłaciła Fundacja Wolna Syria za pośrednictwem MSZ, a w Jordanii zapłaty dokonała Placówka<sup>60</sup>. Wpłata była większa o 57,91 EUR, niż MSZ przyjęło do rozliczenia w październiku 2017 r. z powodu różnic kursowych po przewalutowaniu przeznaczonej kwoty do zapłaty kary (z PLN na EUR i z EUR na JOD). Ambasador dodał, że przeszkodą w zakończeniu sprawy w okresie od października 2017 r. do czerwca 2018 r. był brak w Placówce KAF.

<sup>58</sup> Sprawozdania budżetowe na koniec 2017 r. oraz za I kwartał 2018 r.: Rb-23 PL, Rb-27 PL, Rb-28 PL oraz Rb-34 PL.

<sup>59</sup> 20 opłat konsularnych na kwotę 0,79 tys. JOD (0,9 tys. EUR) i 30 dowodów księgowych z wydatków na kwotę 418,2 tys. EUR.

<sup>60</sup> Fundacja Wolna Syria przelała na konto MSZ kwotę 10,0 tys. PLN, a Placówka opłaciła karę w kwocie 1 937,50 JOD (tj. 2 421,25 EUR). Ambasada w nocy obciążeniowej do MSZ wskazała wydatki w kwocie 2 421,25 EUR, a MSZ przyjęło do rozliczenia kwotę niższą o 57,91 EUR, tj. 2 363,34 EUR (pismo z 17 października 2017 r.).

Dnia 1 lipca 2018 r. kwota 57,91 EUR została rozliczona i ujęta ewidencji księgowej, jako wydatek Placówki.

(akta kontroli str. 211, 214, 224, 226-239)

2. W polityce rachunkowości nie ujęto elementów wymaganych art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c uor, tj.: wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych oraz opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania. Ambasador wyjaśnił, że nie zna przyczyny nie ujęcia w polityce rachunkowości wszystkich elementów wymienionych w uor. Polityka rachunkowości w Ammanie jest standardowym dokumentem. Placówka zwróci się do MSZ o pomoc w prawidłowym przygotowaniu dokumentacji opisującej politykę rachunkowości.

(akta kontroli str. 492, 494, 496, 497, 773-891)

3. 50 dowodów księgowych<sup>61</sup> objętych kontrolą nie zawierało dekretacji (35 przypadków) lub zawierały niepełną dekretację (15 przypadków<sup>62</sup>). Ponadto dowody księgowe nie zawierały informacji o: miesiącu, w którym ujęto dany dowód w księgach rachunkowych (50 przypadków); numerze dziennika, pod którym została ujęta transakcja (35 przypadków), dacie wpływu dokumentu do RAF (35 przypadków), klasyfikacji według budżetu zadaniowego (26 przypadków) oraz nie wskazano wszystkich kont, na których została ujęta transakcja (cztery przypadki). Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 uor i naruszało § 7 ust. 3 pkt 3 lit. e w nawiązaniu do § 7 ust. 5 Instrukcji w sprawie obiegu oraz kontroli dokumentów i dowodów księgowych, z którego wynikała procedura weryfikacji dowodów i konieczność ich akceptacji przez KAF przed wprowadzeniem do ewidencji. Z uwagi na brak ww. elementów na dowodach źródłowych nie została spełniona funkcja kontrolna dowodu źródłowego, ujęta w § 5 ust. 3 pkt 5 ww. Instrukcji. KAF wyjaśnił, że główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości był brak czasu spowodowany nadmiarem obowiązków wynikających z konieczności nadrobienia zaległości, które wystąpiły po niemal rocznym wakacie na stanowisku KAF, a także czasochłonnym procesem poznawania Placówki. Brakujące informacje planował uzupełnić przy pierwszej możliwej okazji. KAF dodał, że nie zamieszczano informacji o numerze dziennika, pod którym została ujęta transakcja, ponieważ informacja ta była do uzyskania z programu FKWIN.

(akta kontroli str. 481, 483, 484, 488-490, 564-591, 720-734, 773-891, 901, 1247-1382, 1384-1388, 1927-2010)

Zdaniem NIK, brak dekretacji lub jej niepełny opis na dokumentach księgowych, brak informacji o: miesiącu, w którym ujęto dany dowód w księgach rachunkowych, numerze dziennika, dacie wpływu dokumentu do RAF, klasyfikacji według budżetu zadaniowego, świadczy o nierzetelnym prowadzeniu spraw księgowych przez KAF.

3.1. Ponadto w ramach badanej próby dowodów księgowych ustalono, że:

- na 23 dowodach wystawionych w walucie lokalnej nie zamieszczono informacji o przeliczeniu na EUR, co było niezgodne z art. 21 ust. 3 uor, a także § 4 ust. 5 pkt 8 Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów i dowodów księgowych obowiązującej w Placówce. KAF podał, że był przekonany, że wystarczającym było przeliczenie wartości wydatku/wpływu w raporcie kasowym, do którego

<sup>61</sup> Dowody księgowe: 20 dotyczących opłat konsularnych (na łączną kwotę 0,9 tys. EUR) i 30 dotyczących wydatków (na łączną kwotę 418,2 tys. EUR).

<sup>62</sup> W odniesieniu do 15 dowodów księgowych nie wskazywano: informacji o miesiącu, w którym ujęto dany dowód w księgach rachunkowych; informacji o numerze dziennika, pod którym została ujęta transakcja.

dołączone były dowody księgowe. KAF dodał, że od momentu kontroli NIK będą nanoszone wymagane informacje.

- na dwóch dowodach księgowych wystąpiły omyłki pisarskie, polegające na wskazaniu błędnej daty za płatność, która była przedmiotem refundacji<sup>63</sup> oraz błędnej daty zatwierdzenia dowodu księgowego do wypłaty<sup>64</sup>. KAF wyjaśnił, że przyczyną omyłek było jego przeoczenie.
- pod jednym zapisem księgowym ujęto łączną kwotę dwóch dowodów księgowych<sup>65</sup>, przy czym jako podstawę zapisu podano tylko jeden z tych dowodów. Nie sporządzono przy tym zbiorczego dowodu księgowego, w którym dowody te byłyby wymienione. KAF wyjaśnił, że nie sporządzono dowodu zbiorczego, ponieważ byłoby to nieracjonalne dla dwóch dowodów księgowych. Zdaniem NIK, stosowanie jednego zapisu do zaksięgowania więcej niż jednego dowodu jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie dowodu zbiorczego, o którym mowa w art. 20 ust. 3 pkt 1 uor, niezależnie od liczby dowodów wymienionych w dowodzie zbiorczym.

(akta kontroli str. 22, 550-591, 720-734, 1981-1983)

- w przypadku wszystkich 24 zbadanych dowodów księgowych wytworzonych w okresie wakatu na stanowisku KAF na dowodach brak było informacji o dokonaniu przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w art. 54 ust. 1 ufp.

Natomiast na 19 z 24 dowodów z powyższego okresu (wszystkie wytworzone w okresie wakatu na stanowisku KAF) brakowało potwierdzenia sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym, co naruszało z art. 21 ust. 1 pkt 6 i art. 22 ust. 1 uor oraz art. 54 ust. 1 i 3 ufp. W przypadku 10 dowodów brakowało podpisu głównego księgowego, zamiast podpisu właściwych pracowników wskazano informację – „wakat”, a dziewięć dowodów zostało podpisanych przez Ambasadora.

Charakter tych nieprawidłowości, a także składane wyjaśnienia wskazują, że długotrwały brak KAF w Placówce zwiększył ryzyko powstania nieprawidłowości w opisie dowodów księgowych, a także błędów w ujmowaniu wydatków w księgach rachunkowych Placówki.

(akta kontroli str. 720-734, 1927-2010)

4. Nie wydrukowano, ani nie zamieszczono na serwerze MSZ dzienników księgowych za październik i listopad 2017 r. oraz luty i marzec 2018 r., co naruszało 13 ust 6 uor oraz Instrukcję bieżącej eksploatacji programu księgowego placówek. KAF wyjaśnił m. in. że dzienników księgowych nie zapisano, ponieważ nie były one potrzebne do opracowania projektów sprawozdań okresowych, których przygotowanie było głównym celem delegowanego (w związku z brakiem KAF) pracownika z MSZ. KAF dodał, że nie miał wiedzy o wymogu comiesięcznego wydrukowania księgowych ujętego w Instrukcji obsługi programu księgowo-finansowego.

Używany w Placówce program finansowo-księgowy FKWIN, po zamknięciu miesiąca uniemożliwiał wygenerowanie dziennika księgowych. Było to niezgodne z art. 13 ust. 1 i 3, art. 14 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 4 oraz art. 71 ust. 1-2 uor. W wyjaśnieniach KAF podał również, że Placówka posiadała jedynie robocze wersje tych dzienników i nie przesłano ich do MSZ. KAF dodał, że nie potrafi stwierdzić, czy robocze wersje dzienników księgowych były kompletne i sprawdzalne.

<sup>63</sup> Zastępczy dowód księgowy - oświadczenie P.A., dotyczące płatności za szkołę.

<sup>64</sup> Faktura nr 08573724.

<sup>65</sup> Faktury nr: IN0035981220 i IN0035247383 - jako podstawę zapisu podano fakturę IN0035981220.

Kontrola NIK wykazała, że ciągłość zapisów w roboczym dzienniku księgowania w miesiącach styczniu i lutym 2018 r. nie była zachowana.

Zdaniem NIK posiadany system komputerowy powinien umożliwić Placówce wygenerowanie danych ujętych w księgach rachunkowych, poprzez ich wydrukowanie lub przeniesienie na informatyczny nośnik danych, stosownie do art. 13 ust. 3 uor. Ponadto księgi rachunkowe, co wynika z art. 13 ust. 1 uor obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, które tworzą m.in. dziennik, który zgodnie z art. 14 ust. 1 uor powinien zawierać chronologiczne ujęcie zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym. Polityka rachunkowości Placówki nakazuje w pkt IV ppkt 3, aby kopie programu księgowo-finansowego przechowywano na serwerze MSZ. Ponadto Instrukcja tego programu komputerowego wskazuje (pkt VI), aby przed zamknięciem każdego miesiąca wykonać wydruki dotyczące księgowania dokonanych w tym miesiącu.

(akta kontroli str. 550, 553, 773-891, 2030-2055)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Placówka terminowo sporządzała sprawozdania budżetowe na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Placówka niebieżąco rozliczyła kwotę należności w związku nielegalnym pobycem w Jordanii obywatelki RP, nie ujmowała na dowodach księgowych wymaganych dekretacji, nie zamieściła na serwerze MSZ czterech miesięcznych dzienników księgowania, a posiadane ich robocze wersje, w dwóch przypadkach nie zawierały ciągłości zapisów księgowych.

#### OBSZAR

### 5. Prawdliwość realizacji i rozliczenia projektów pomocowych realizowanych przez Placówki

Opis stanu faktycznego

W 2017 r. Placówka zrealizowała siedem projektów pomocowych (rozwojowe i humanitarne)<sup>66</sup> na łączną kwotę 349,6 tys. EUR, co stanowiło 99,4% planu po zmianach (351,6 tys. EUR), w tym cztery projekty dotyczące pomocy humanitarnej na łączną kwotę 309,8 tys. EUR.

W 2018 r. rozpoczęto realizację czterech projektów<sup>67</sup> na kwotę 80,7 tys. EUR, w tym jednego projektu dotyczącego pomocy humanitarnej, na kwotę 29,9 tys. EUR. Do końca października 2018 r. realizacja rzeczowo-finansowa przedmiotowych projektów nie została zakończona, trwały zakupy sprzętu i wyposażenia oraz prowadzono rozliczenia z partnerami.

(akta kontroli str. 434-445, 464-471, 756-758)

Placówka za pośrednictwem portalu polska pomoc<sup>68</sup> zgłaszała MSZ propozycje projektów pomocowych, które były przygotowywane we współpracy z partnerami

<sup>66</sup> Projekty rozwojowe: nr 444/2017 pt. *Doposażenie Centrum Opieki i Rehabilitacji umysłowo i fizycznie niepełnosprawnych dzieci w Dulayil w sprzęt niezbędny do ich rehabilitacji oraz całodobowej opieki nad nimi*; nr 442/2017 pt. *Zakup wyposażenia umożliwiającego prowadzenie kursów zawodowych dla kobiet w Ośrodku Rozwoju Kobiet w Mafraq*; nr 447/2017 pt. *Wyposażenie szkoły Maysoon Al Dimashqyeh w Irbidzie w laboratorium komputerowe oraz szkół Aisha Um Al Momanin i Rufejda Allsalmiya w Sahab w place zabaw*.

Projekty dotyczące pomocy humanitarnej: nr 429/2017 pt. *Wsparcie transportu ratownictwa medycznego dla uchodźców syryjskich mieszkających w nieformalnym obozie dla uchodźców w pobliżu Al Rukban*; nr 430/2017 pt. *Zakup materiałów do stworzenia i wyposażenia Centrum rozwoju zawodowego kadry medycznej w obozie Za'atari Camp w celu zwiększenia ich efektywności w niesieniu pomocy uchodźcom, a także świadczenia edukacji zdrowotnej dla mieszkających na jego terenie*; nr 432/2017 pt. *Wsparcie rodzin uchodźców syryjskich i ubogich rodzin jordańskich w społecznościach goszczących w przetrwaniu zimy 2017/2018*; nr 438/2017 pt. *Zakup środków medycznych przeciwko wszawicy oraz glukometrów dla pacjentów kliniki JHAS w obozie Za'atari Camp*.

<sup>67</sup> Nr 349/2018 pt. *Wyposażenie szkoły Hadiqet Tounes School w Irbidzie w laboratorium komputerowe, umowa została podpisana 25 czerwca 2018 r.*; nr 350/2018 pt. *Stworzenie w pełni wyposażonej pracowni szycia w Madabie, umowa została podpisana 17 lipca 2018 r.*; nr 351/2018 (pomoc humanitarna) pt. *Zakup aparatu RTG wraz z ekranami ochronnymi do kliniki JHAS w Medycznym Centrum Serwisowym w pobliżu nieformalnego obozu dla uchodźców syryjskich Al Rukban, umowa została podpisana 17 lipca 2018 r.*; nr 354/2018 pt. *Wyposażenie nowo powstałego laboratorium medycznego przychodni publicznej w Dulayil*.

<sup>68</sup> <https://www.polskapomoc.gov.pl>

lokalnymi. W Ambasadzie nie przechowywano dokumentów potwierdzających powyższe działania, co opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 472-480)

W maju 2017 r. MSZ zatwierdziło trzy projekty rozwojowe na łączną kwotę 40 tys. EUR. Umowy z partnerami podpisano w okresie od dwóch do czterech miesięcy od otrzymania środków z MSZ, co według wyjaśnień Ambasadora było spowodowane m.in. brakiem pełnej gotowości partnerów do realizacji projektów.

(akta kontroli str. 434-445, 756-758)

W czerwcu 2017 r. MSZ, w związku z otrzymaniem środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na realizację *Pakietu pomocy humanitarnej na Bliskim Wschodzie w 2017 r.*, zwróciło się do Ambasady o identyfikację najpilniejszych potrzeb oraz dokonanie rozeznania wśród potencjalnych partnerów, co do możliwości realizacji projektów humanitarnych. W sierpniu MSZ wstępnie zaakceptowało trzy projekty zgłoszone przez Ambasadę i wskazało procedurę dalszego postępowania<sup>69</sup>. Ambasada 16 października 2017 r. otrzymała decyzję o zwiększeniu budżetu Placówki o kwotę 311,6 tys. EUR. Ostatecznie w ramach dodatkowej puli przyznanych środków Placówka zrealizowała cztery projekty humanitarne. W Ambasadzie nie przechowywano dokumentów potwierdzających zastosowanie przez Ambasadę procedury wskazanej przez MSZ, ani ostatecznej decyzji MSZ w zakresie projektów, które otrzymały dofinansowanie. Szczegółowy opis w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1445-1457, 1507-1551)

Placówka zdecydowała się na samodzielną (bez korzystania ze wsparcia lokalnego partnera) realizację dwóch projektów<sup>70</sup>. Ambasador wyjaśnił, że projekty były realizowane w jednostkach należących do publicznego systemu opieki zdrowotnej, będących pod kontrolą rządową, (...) *realizacja projektu przez placówkę pozwoliła zaoszczędzić fundusze z uwagi na brak kosztów partnera*.

(akta kontroli str. 413-433, 472-480)

W 2017 r. w ramach pomocy humanitarnej Placówka wsparła rodziny uchodźców syryjskich i ubogie rodziny jordańskie w przetrwaniu zimy. Sfinansowała zakup środków medycznych przeciwko wszawicy, glukometrów dla pacjentów kliniki JHAS w obozie Za'atari Camp i karetki oraz stworzyła centrum rozwoju zawodowego kadry medycznej w obozie Za'atari Camp. W 2018 r. zaplanowano zakup urządzenia RTG do kliniki w Al Rukban.

W ramach pomocy rozwojowej w 2017 r. stworzono pracownię komputerową, trzy place zabaw, wyposażono przychodnię dla dzieci niepełnosprawnych, zakupiono sprzęt do prowadzenia kursów zawodowych dla kobiet. W 2018 r. zaplanowano stworzenie pracowni szycia, wyposażenie pracowni komputerowej i laboratorium medycznego.

(akta kontroli str. 1552-1904)

Placówka nie współpracowała z podmiotami<sup>71</sup> realizującymi projekty z zakresu pomocy humanitarnej na terenie Jordanii w ramach konkursów organizowanych

<sup>69</sup> 1. Rozpoznanie rynku wśród potencjalnych partnerów zgodnie z zasadą konkurencyjności (Placówka). 2. Przygotowanie wniosku projektowego w ramach systemu Małych Grantów (Placówka przy wsparciu DWR). 3. Uzyskanie akceptacji wniosku przez kierownictwo MSZ (DWR). 4. Przekazanie placówkom środków zgodnie z zaakceptowanymi budżetami wniosków (DWR, BF). 5. Wszczęcie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w przypadku wniosków do kwoty 135,0 tys. EUR (Placówka).

<sup>70</sup> Projekt nr 444/2017 i nr 354/2018.

<sup>71</sup> Polska Misja Medyczna projekt: PHBWiU/2017/1/J/M1 - *Wsparcie podstawowej opieki medycznej, opieki nad matką, noworodkiem i dzieckiem oraz poprawa warunków higienicznych dla społeczności lokalnej, osób przesiedlonych i uchodźców syryjskich w guberni Zarqa w Jordanii*. Caritas projekt: PHBWiU20174JM1 - *Wsparcie uchodźców syryjskich i najuboższych Jordańczyków w zakresie schronienia*.

przez MSZ. W 2017 r. pracownik Placówki odpowiedzialny za projekty pomocowe opiniował dla DWR wnioski złożone w ramach konkursu MSZ *Pomoc humanitarna na Bliskim Wschodzie i Ukrainie 2017*. Jak wyjaśnił Ambasador Placówka nie współpracowała przy realizacji projektów z zakresu pomocy humanitarnej przez podmioty wyłonione przez MSZ, gdyż nie otrzymała żadnego wniosku w tej sprawie. Zwyczajowo przedstawiciele podmiotów realizujących projekty odwiedzają Ambasadę, informując o planowanych działaniach, ale nie zgłaszając problemów. Miało to miejsce np. w dniu 28.05.2018 (przedstawiciele PMM) i 06.06.2018. (przedstawiciele Caritas Polska). Placówka każdorazowo deklarowała gotowość do udzielania im wsparcia w ramach posiadanych możliwości. Ambasador podał też, że (...) *Pomoc humanitarna udzielana na terenie Jordanii odpowiada potrzebom beneficjentów, stanowi ważne narzędzie realizacji priorytetowych zadań z dziedziny współpracy polsko-jordańskiej i skuteczny instrument promocyjny Polski. Ze względu na ewoluowanie sytuacji humanitarnej w Jordanii w kierunku permanentnego problemu, polska pomoc w kolejnych latach, powinna koncentrować się na tworzeniu perspektyw rozwoju społecznego (edukacja, służba zdrowia) w większym stopniu, niż na świadczeniu pomocy doraźnej. Powinna też – zgodnie z przyjętymi założeniami polityki współpracy rozwojowej – być adresowana w rosnącej skali do społeczeństwa jordańskiego, a nie tylko przebywających w Jordanii uchodźców.*

(akta kontroli str. 472-480, 1541-1551)

Badanie dokumentacji 11 projektów pomocowych realizowanych przez Placówkę wykazało, że:

- Ambasada współpracowała z trzema lokalnymi partnerami. W odniesieniu do współpracy z dwoma partnerami<sup>72</sup> Placówka nie zgłaszała uwag i spełniali oni wymogi określone w Wytocznych. W przypadku partnera Jordan National Forum for Women (jedna umowa) Placówka wskazywała na niską efektywność współpracy (utrudniony kontakt, niedotrzymywanie terminów). Ambasador wyjaśnił, że *Powyższe spowodowało zakończenie współpracy z partnerem.*

(akta kontroli str. 472-480, 1653-1681)

- Instytucje partnerskie, z którymi podpisywano umowy zostały wytypowane przez pracownika Ambasady, nadzorującego realizację projektów pomocowych. Ze sprawozdań z realizacji projektów oraz wyjaśnień Ambasadora wynika, iż przed podpisaniem umów odbywały się spotkania, wizyty monitorujące miejsc, w których miały być realizowane projekty. Ambasada nie dysponowała dokumentami potwierdzającymi przeprowadzane działania. Szczegółowy opis w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 413-433, 472-480)

- Zakres projektów realizowanych przez Placówkę wpisywał się w priorytety tematyczne, określone przez MSZ w Planach współpracy rozwojowej na lata 2017 i 2018. Nie stwierdzono przypadków, aby pracownicy Placówki pozostawali z instytucjami partnerskimi i podmiotami z nimi współpracującymi przy realizacji projektu w takim stosunku prawnym lub faktycznym, który mógłby budzić uzasadnione wątpliwości, co do ich bezstronności.
- Umowy podpisywane z partnerami zawierały bardzo ogólny opis projektu, nie podawano danych ilościowych, ani jakościowych sprzętu/wyposażenia, które było planowane do zakupu w ramach badanych projektów. Szczegółowy opis w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>72</sup> Middle East Children's Institute Jordan - MECI (cztery umowy), Jordan Health Aid Society - JHAS (cztery umowy).

- Projekty pomocowe były realizowane zgodnie z założeniami merytorycznymi, budżetem projektu, przepisami prawa i wytycznymi MSZ, poza przypadkami opisanymi w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Badanie dokumentacji dotyczącej wydatków poniesionych na realizację siedmiu projektów pomocowych z 2017 r. wykazało, że:

- W ramach przyznanych przez MSZ środków na realizację nie pokrywano kosztów związanych z przygotowaniem projektów.
- Rozpoczęcie finansowej realizacji projektu nastąpiło dopiero po zwiększeniu planu finansowego Placówki.
- W przypadku, gdy szacunkowa wartość usługi realizacji projektu przez instytucję partnerską przekraczała równowartość w złotych kwoty 30 tys. EUR, zastosowano procedurę udzielenia zamówienia zgodnie z ustawą Pzp i Wytycznymi dotyczącymi udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne<sup>73</sup>. Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące nierzetelnego sporządzania protokołów z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i niesporządzenia korekty planu zamówień publicznych w 2017 r. szczegółowo opisano w obszarze 2 *Wystąpienia pokontrolnego*. Nieprawidłowości związane z nierzetelnym szacowaniem przedmiotu zamówienia opisano w obszarze piątym w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- W dwóch umowach zawarto zapisy niezgodne ze wzorem zatwierdzonym przez MSZ dla danego roku. Szczegółowy opis w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- W dwóch projektach nie sporządzono aneksów do umów pomimo wprowadzenia zmian w projektach, a także nie ujęto tych zmian w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu. Szczegółowy opis w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Nie dokonywano płatności zaliczkowych na rzecz partnerów.
- Środki były wydatkowane zgodnie z założeniami merytorycznymi projektu, budżetem projektu, paragrafami klasyfikacji budżetowej określonymi przez MSZ, poza przypadkami opisanymi w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Wykonawcy realizowali obowiązki informacyjne polskiej pomocy, poza przypadkami opisanymi w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Osiągnięto cele projektów założone we wnioskach projektowych/szczegółowym opisie przedmiotu umowy, poza przypadkami opisanymi w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Realizacja projektów odbywała się w terminach określonych we wnioskach projektowych/umowach, poza dwoma przypadkami, w których zakończenie rzeczowej i finansowej realizacji projektu nastąpiło po 2017 r., co szczegółowo opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Płatności w ramach badanych umów zostały zrealizowane po wykonaniu przedmiotu umowy i po protokolarnym odbiorze bez zgłaszanych zastrzeżeń, poza czterema przypadkami opisanymi w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zauważa, iż problemy z odbiorem niezakończonych projektów, a także przekroczeniem terminu realizacji umów wynikały m.in. z późnego przekazania

<sup>73</sup> Zarządzenie nr 36 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie *Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne* (Dz. Urz. MSZ poz. 46).

środków przez MSZ i krótkiego czasu na realizację dużych projektów, których wartość przekraczała kwotę 30 tys. EUR.

- W budżecie projektów nie zostały uwzględnione koszty związane z prowadzeniem działań monitorujących. Ambasada nie wniosowała do MSZ o dodatkowe środki w tym zakresie. Ambasada nie stwierdziła przypadków realizacji projektów niezgodnie z terminami i szczegółowym opisem przedmiotu umowy, nie sformułowano zaleceń dotyczących realizowanych projektów. W celu utrzymania rezultatów projektów z 2017 r., Ambasada w 2018 r. pięciokrotnie przeprowadzała wizytacje w miejscach realizacji projektów<sup>74</sup>. Kierownik Placówki wyjaśnił, że Ambasada pozostaje w stałym kontakcie z partnerami. Do końca roku placówka planuje przeprowadzić dodatkowe wizyty monitorujące w wybranych miejscach zrealizowanych projektów.

(akta kontroli str. 29-155, 434-445, 756-758)

- Z realizacji projektów za 2017 r. zostały sporządzone sprawozdania końcowe, stosownie do wzoru zawartego w Wytycznych. W przypadku dwóch projektów informacje podane w sprawozdaniach nie były zgodne ze stanem faktycznym, ponieważ nie ujęto w nich zmian, które nastąpiły w projektach. Szczegółowy opis w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- Placówka nierzetelnie dokumentowała realizację projektów pomocowych, co szczegółowo opisano w punkcie *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wnioski projektowe i umowy podpisywane z partnerami nie zawierały precyzyjnego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia, co było niezgodne z § 9 ust. 4 zarządzenia MSZ w sprawie umów cywilnoprawnych:

- W projektach nie wskazywano liczby oraz danych technicznych kupowanego wyposażenia, nie podawano także liczby osób, które zostaną objęte wsparciem. W opisach stosowano duży poziom ogólności<sup>75</sup>, przykładowo wskazując, iż przedmiotem realizacji projektu będzie zakup i instalacja wyposażenia pracowni komputerowej, bez określenia liczby komputerów i ich parametrów technicznych. W innym projekcie wskazano zakup kurtek zimowych, ale nie podano ich liczby, ani rodzaju i nie wskazywano liczby osób, które zostaną objęte wsparciem.
- W przypadku dwóch projektów, których wartość przekraczała kwotę 30 tys. EUR Placówka nieprecyzyjnie opisała przedmiot zamówienia na etapie przygotowania postępowania, co stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 i art. 30 ust. 1 Pzp, zgodnie z którymi przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Partner, któremu w wyniku przeprowadzonego postępowania powierzono zadanie przeprowadzić rozeznanie rynku, zamieścił w gazetach ogłoszenie, zebrał oferty i dokonał ich

<sup>74</sup> Nr 429/2017, nr 432/2017, nr 430/2017, nr 442/2017, nr 447/2017.

<sup>75</sup> W załączniku nr 1 do umów wskazano Projekt nr 350/2018 – zakup i instalacja wyposażenia pracowni krawiectwa; Projekt nr 349/2018 – zakup i instalacja wyposażenia pracowni komputerowej; Projekt nr 351/2018 – zakup urządzenia RTG, ekranów ochronnych oraz transport i montaż; Projekt nr 447/2017 – zakup i instalacja laboratorium komputerowego oraz zakup i instalacja dwóch placów zabaw; Projekt nr 432/2017 – zakup kurtek zimowych dla dzieci, piecyków, butli z gazem do piecyków, pakietów żywnościowych, naklejek do oznaczania zakupionych darów; Projekt nr 442/2017 – wyposażenie pracowni fryzjerstwa i kosmetyki, wyposażenie pracowni tkactwa, wyposażenie pracowni krawieckiej; Projekt nr 444/2017 – zakup środków przeciwko wszawicy, glukometrów i pasków testowych.

porównania, jednakże w związku z ogólnym opisem projektów<sup>76</sup> niemożliwe jest potwierdzenie i zweryfikowanie, czy zakup był dokonany zgodnie z art. 44 ust. 3 ufp, ponieważ jako kryterium podano cenę i czas realizacji dostawy/zakończenia budowy, a nie wskazano funkcjonalności i parametrów zamawianego wyposażenia. Ambasador wyjaśnił, że powodem nieprawidłowości był błąd ze strony osoby nadzorującej projekt.

Zdaniem NIK, brak precyzyjnego i wyczerpującego opisu przedmiotu zamówienia zwiększa ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków i uniemożliwia rzetelną ocenę czy zakładany cel projektu został osiągnięty, w sposób oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

(akta kontroli str. 550-563, 1710-1825, 1552-1904)

2. Dwie umowy o wartości przekraczającej 30 tys. EUR dotyczące projektów nr 429/2017 i 430/2017<sup>77</sup> zawierały postanowienia umowne niezgodne z wzorem umowy zatwierdzonym przez DWR, tj.: możliwość dokonania przesunięć pomiędzy poszczególnymi pozycjami w ramach danej kategorii budżetu do 10% wartości zwiększanej pozycji, brak klauzuli umożliwiającej odstąpienie przez Placówkę od umowy, gdy w wyniku istotnej zmiany okoliczności, wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, a nie można było tego przewidzieć w chwili zawarcia umowy. Nie wpisano także postanowień ograniczających wynagrodzenie należne wykonawcy w przypadku odstąpienia od umowy przez Placówkę. Ambasador wyjaśnił, że przyczyną powstania nieprawidłowości był błąd ze strony osoby nadzorującej projekt.

(akta kontroli str. 550-563, 1710-1714, 1821-1825)

3. Ambasada nierzetelnie określiła szacunkową wartość zamówienia w projektach nr: 429/2017 i 430/2017, których wartość przekroczyła kwotę 30 tys. EUR.

W decyzjach kierownika zamawiającego<sup>78</sup> wskazano, iż wartość zamówienia została ustalona 25 października 2017 r. na podstawie rozeznania rynku oraz wyliczeń przedstawionych przez partnera. Placówka nie posiadała dokumentów potwierdzających powyższe działania. Ambasador wyjaśnił, że w odniesieniu do projektu nr 430/2017 *Ambasada nie przeprowadziła rozpoznania rynku, gdyż stwierdzono że partner z uwagi na swoją rolę w obozie Za'atari, jako jedyny mógł wykonać zlecenie w ramach projektu. Partner nie dokonał szacowania wartości zamówienia. W przypadku projektu nr 429/2017 (...) wartość grantu została oszacowana w oparciu o rozmowy z partnerem przed podpisaniem umowy. (...) JHAS był jedyną organizacją, która w tym czasie mogła zrealizować projekt w Rukban, ze względu na ograniczoną dostępność tego obiektu.*

(akta kontroli str. 484- 491, 1710-1714, 1821-1825)

NIK zauważa, że zgodnie z clarisem MSZ z dnia 9 sierpnia 2017 r. Placówka została zobowiązana do rozeznania rynku wśród potencjalnych partnerów zgodnie z zasadą konkurencyjności.

4. W przypadku czterech projektów stwierdzono nieprawidłowości w sporządzaniu protokołów odbioru i dokonywaniu płatności:

a) W przypadku dwóch projektów: nr 438/2017 i nr 442/2017, Placówka dokonała płatności pomimo niepodpisania protokołów odbioru przez Ambasadora.

<sup>76</sup> W załączniku nr 1 do umów wskazano: Projekt nr 429/2017 – zakup ambulansu z napędem na 4 koła, zakup wyposażenia ambulansu z napędem na 4 koła oraz materiały promocyjne (naklejki); Projekt nr 430/2017 – zakup materiałów potrzebnych do zbudowania i wyposażenia Centrum medyczno-edukacyjnego w Za'atari Camp oraz zakup materiałów do oznaczenia wyposażenia.

<sup>77</sup> Umowa nr DWR 4/2017 i nr DWR 5/2017.

<sup>78</sup> Decyzja nr 13 i nr 15 z dnia 29 października 2017 r.

Kierownik Placówki wyjaśnił, iż przyczyną było niedopatrzenie pracownika Placówki nadzorującego realizację projektów.

(akta kontroli str. 434-445, 756-758)

b) W przypadku dwóch projektów: nr 429/2017 i 430/2017 Ambasada w grudniu 2017 r. podpisała protokoły odbioru i zrealizowała płatności, pomimo, że projekty do końca 2017 r. nie zostały zakończone:

- Przedmiot projektu 430/2017 – Centrum medyczno-edukacyjne w Za'atari Camp zostało uroczystie otwarte 15 stycznia 2018 r. i tego dnia faktycznie potwierdzono zrealizowanie projektu. Płatność została zrealizowana w grudniu 2017 r., jak wyjaśnił Ambasador, w oparciu o przedłożone przez partnera faktury zakupu, nie zawierające szczegółowej specyfikacji zakupionych pozycji, ale zgodne z warunkami umowy. Podał także, że (...) *W dniu 17.12.2017 r. porównano przedstawione przez partnera faktury z zapisami w opisie umowy, stwierdzając ich zgodność. Na tej podstawie podpisano protokół odbioru przyjmując podpis partnera jako potwierdzenie wywiązania się z zobowiązania.*

(akta kontroli str. 413-433, 464-471)

Zdaniem NIK, Placówka nierzetelnie i niezgodnie z umową odebrała przedmiot umowy i dokonała płatności. NIK zauważa, że złożenie podpisu na protokole odbioru przez partnera, któremu powierzono realizację projektu nie stanowi potwierdzenia wykonania umowy. Konieczne jest zweryfikowanie, czy realizacja rzeczowa projektu została zakończona, zakupiony sprzęt dostarczony na miejsce realizacji projektu. Ponadto należy potwierdzić, czy wydatki przedstawione do rozliczenia zostały poniesione zgodnie z założeniami/zakresem projektu oraz czy cena jest adekwatna do wartości rynkowej dostarczonych składników majątkowych. Zdaniem NIK, do czasu dopełnienia przez partnerów wymogów polegających na dostarczeniu Ambasadzie opisanych, poświadczonych za zgodność z oryginałem faktur podmiotów, którym partner zlecił wykonanie poszczególnych zadań, Placówka nie powinna dokonywać płatności.

- Samochód zakupiony w ramach projektu 429/2017 został oficjalnie wprowadzony do ruchu w lutym 2018 r. Ambasador wyjaśnił, że protokół odbioru podpisano 17 grudnia 2017 r., tj. w dniu wprowadzenia samochodu do strefy celnej w celu dokończenia formalności. Zakup i płatność (a tym samym odbiór) zrealizowano w grudniu z zamiarem wprowadzenia ambulansu do ruchu w tym samym miesiącu. Przedłużenie procedur celnych spowodowało opóźnienie.

(akta kontroli str. 550-563, 1821-1825)

Zdaniem NIK, Ambasada nie powinna dokonywać płatności przed dostarczeniem pojazdu na miejsce realizacji projektu, ponieważ istniało ryzyko zatrzymania pojazdu w strefie celnej, a przez to niezrealizowania projektu.

5. W dwóch projektach nr: 429/2017 i 432/2017 Placówka nie zmodyfikowała wniosków projektowych i nie podpisała aneksów do umów zawartych z partnerami, pomimo, że zmodyfikowano zakres realizowanych działań. Ponadto Ambasada nie ujęła tych zmian w sprawozdaniach końcowych przesyłanych do MSZ:

W projekcie 432/2017 zakupiono bluzy z kapturem dla uchodźców, pomimo, że we wniosku projektowym i umowie podpisanej z partnerem wskazano, że zostaną zakupione kurtki zimowe. Ambasador wyjaśnił, iż wynika to z niedopatrzenia pracownika nadzorującego projekt.

(akta kontroli str. 481-491, 1613-1635)

W wydatkach projektu 429/2017 rozliczono koszty ubezpieczenia zakupionego samochodu i zakup sześciu opon<sup>79</sup>, pomimo, że takiej kategorii wydatków nie uwzględniono we wniosku projektowym i umowie podpisanej z partnerem. Ambasador wyjaśnił, że *ww. pozycje stanowią całość pakietu razem z ambulansem, umożliwiającą funkcjonowanie pojazdu przez 1 rok (...) projekt nie był zmieniany gdyż elementy te mieszczą się w ramach zakupu pojazdu i jego początkowego funkcjonowania (ze względu na trudny teren działania następuje b. szybkie zużycie ogumienia. Ubezpieczenie gwarantuje odtworzenie pojazdu w przypadku jego poważnego uszkodzenia). Temat był omawiany telefonicznie z DWR.*

Ponadto na fakturze nr 3 z dnia 17 grudnia 2017 r. nie podano oddzielnie kosztów związanych z zakupem ambulansu, zakupem wyposażenia oraz oznakowaniem pojazdu, pomimo, że taki wymóg wynikał z wniosku projektowego i załącznika nr 1 do umowy. Według wyjaśnień Ambasadora, powyższe wynikało z błędu pracownika Placówki nadzorującego projekt.

(akta kontroli str. 481-491, 550-563, 1821-1825)

Zdaniem NIK, zwiększanie zakresu realizacji projektu wymagało aktualizacji wniosku projektowego i podpisania aneksów do zawartych umów. Ponadto Placówka powinna wskazywać takie zmiany w sprawozdaniach końcowych z realizowanych projektów.

6. Partner nie zapewnił pełnego wykorzystania Centrum Rozwoju Zawodowego Kadry Medycznej w obozie Za'atari Camp, zbudowanego w ramach projektu 430/2017. Przez dziewięć miesięcy od momentu otwarcia Centrum nie przeprowadzono żadnego szkolenia dla ludności przebywającej w obozie. Ambasador wyjaśnił, że były pracownik zajmujący się projektami nieprecyzyjnie opisał projekt. Centrum szkoleniowe przeznaczone jest dla personelu obozu Za'atari który pracuje z uchodźcami. Część personelu stanowią wolontariusze rekrutowani wśród uchodźców. Brali oni udział w przeprowadzonych szkoleniach. (...) *Partner nie prowadził ewidencji spotkań gdyż nie było takiego wymogu w umowie.*

(akta kontroli str. 550-563, 1705-1816)

Zdaniem NIK, Centrum powinno być wykorzystywane zgodnie z założeniami określonymi w zatwierdzonym wniosku projektowym, w którym wskazano, że Centrum będzie także wykorzystywane w celu prowadzenia zajęć dla uchodźców w zakresie zwiększenia świadomości w kwestiach ochrony zdrowia. Zgodnie z IX rozdziałem Wytucznych rezygnacja z powyższej formy wsparcia mieszkańców obozu powinna być zatwierdzona przez MSZ.

7. Ambasada nierzetelnie nadzorowała realizację projektów pomocowych:

a) W wyniku oględzin przeprowadzonych w miejscu realizacji projektu 430/2017 ustalono, że partner nie przestrzegał obowiązków informacyjnych *polskiej pomocy*, a Placówka nie wyegzekwowała przestrzegania Wytucznych. Większość wyposażenia<sup>80</sup> znajdującego się w głównym budynku Centrum nie została oznaczona logotypem *Polish aid*, co było niezgodne z pkt. 1.3.8 Załącznika nr 2 do Wytucznych. Ambasador wyjaśnił, że partner został zaopatrzony w dużą liczbę naklejek z logotypem *Polish Aid*, do umieszczenia na sprzęcie zakupionym w ramach projektu. Partner wyjaśnił, iż nie wiedział, że powinien oznakować wszystkie elementy wyposażenia naklejkami z logotypem polskiej pomocy. Ponadto, na tablicach informacyjnych przed budynkiem oraz murze Centrum nie umieszczono informacji, że projekt jest współfinansowany w ramach programu polskiej współpracy rozwojowej MSZ, co było niezgodne z pkt. 2.1. Załącznika nr 2 do

<sup>79</sup> Kwota 3,9 tys. EUR i 2,1 tys. EUR.

<sup>80</sup> Naklejkę z logotypem polskiej pomocy naklejono jedynie na stole prezydialnym znajdującym się w głównym budynku Centrum.

Wytucznych, ponadto logotyp polskiej pomocy na tablicy przy masztach flagowych nie spełniał wymogów określonych w Księdze Znak Programu Polskiej Pomocy<sup>81</sup>. Ambasador wyjaśnił, że Partner w sposób nieprawidłowy zmodyfikował logotyp. Po zasygnalizowaniu problemu zobowiązał się do zmiany tablicy na swój koszt.

W wyniku oględzin ustalono również, że w miejscu realizacji projektu nie było wyposażenia o wartości 3,3 tys. JOD zakupionego w ramach projektu, brakowało dystrybutora do wody, dwóch odtwarzaczy DVD, 200 krzeseł, 10 stołów, sześciu zestawów szklanek/kubków. Partner wyjaśnił, że powyższe wyposażenie z powodów bezpieczeństwa (zagrożenie kradzieżą) jest przechowywane w magazynie w jego siedzibie.

(akta kontroli str. 413-433)

Zdaniem NIK, wyposażenie zakupione w ramach projektu powinno być dostępne w miejscu realizacji projektu. Na terenie centrum (ogrodzonym drutem kolczastym) znajduje się dodatkowy kontener, w którym można składować aktualnie nieużywane wyposażenie. Ponadto NIK zauważa, że w stosunku do pozostałego wyposażenia o większej wartości takiego jak projektory, telewizory, czy sprzęt nagłaśniający partner nie wykazywał obaw i nie przechowywał go w swojej siedzibie. Ponadto, jeżeli faktycznie osiągnięcie celów projektu jest ograniczane z powodu ryzyka kradzieży wyposażenia, nie należało zgłaszać takiego projektu do realizacji.

Partner projektu dokonał również wymiany na inny systemu medialnego zakupionego w ramach projektu<sup>82</sup> i nie poinformował o tym Placówki. Nie skorygował również faktur, przedłożonych Ambasadzie do rozliczenia. Ambasador wyjaśnił, że nie był informowany o zastąpieniu systemu medialnego i nie dysponuje szczegółową wiedzą nt. wartości ww. sprzętu. Partner wyjaśnił, że pierwotnie zakupiony system LG w związku z niekompatybilnością z resztą nagłośnienia został zastąpiony przez inny sprzęt wysokiej jakości w podobnej cenie (EVTA-70U). Do zakończenia kontroli w Placówce nie przedłożono kontrolerom NIK specyfikacji technicznej zakupionego sprzętu.

(akta kontroli str. 413-433)

Zdaniem NIK, niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji sprzętu zakupionego w ramach projektu bez konsultacji z Placówką, która powinna zatwierdzić każdą zmianę i weryfikować prawidłowe rozliczenie kosztów projektów.

b) Przed odbiorem projektów i dokonaniem płatności Ambasada nie przeprowadziła wizyt monitorujących w pięciu projektach<sup>83</sup>. Ambasador wyjaśnił, że według informacji od byłego pracownika zajmującego się realizacją projektów w przypadku projektu nr 429/2017 *nie było możliwości wizyty monitorującej przed odbiorem, ponieważ przedmiot umowy pochodził z importu i był sprowadzany z zagranicy. Sam zakup oznaczał realizację projektu. (...) w odniesieniu do innego projektu Kierownik Placówki wyjaśnił, że (...) nie istniała potrzeba realizacji wizyty monitorującej przed zakupem wyposażenia, gdyż sam obiekt, w którym miało być ono umieszczone, nie wymagał prac adaptacyjnych. Na tej podstawie, a także ze względu na brak środków na monitoring, nadzorujący odstąpił od jej przeprowadzenia przed odbiorem projektu, ale nie sporządził dokumentu w tej sprawie.*

(akta kontroli str. 1552-1904)

<sup>81</sup> Napis nie spełniał wymogów określonych na stronie 14 Księgi Znak Programu Polskiej Pomocy Zagranicznej w zakresie zasad zachowania pola ochronnego oraz wymogów określonych na stronie 24 w zakresie zastosowanego wariantu językowego.

<sup>82</sup> Na fakturze wykazano zakup Systemu Medialnego LG (koszt jednostkowy 2000 JOD), natomiast w budynku znajdował się sprzęt nagłaśniający address amplifier EV TA-70U wraz z routerem do bezprzewodowego mikrofonu Wireless microphone WVNGR.

<sup>83</sup> Nr: 442/2017, 429/2017, 430/2017, 432/2017, 438/2017.

Zdaniem NIK dokonanie zakupu towarów wskazanych w projekcie nie oznacza, że projekt został zrealizowany, ponieważ konieczne jest rozpoczęcie użytkowania zakupionego wyposażenia zgodnie z założeniami projektu. Ponadto, Placówka w latach 2017-2018 nie występowała do MSZ o dodatkowe środki na realizację monitoringu, pomimo takiej możliwości.

c) W przypadku wszystkich projektów Placówka potwierdziła prawidłowe zrealizowanie działań i wypłaciła partnerom wynagrodzenie pomimo, iż nie otrzymała: Sprawozdania z wykonania działania oraz Sprawozdania finansowego i płyty z dokumentacją potwierdzającą wykonane zadania, o których mowa w Załączniku nr 1 do podpisywanych umów, a które były warunkiem wypłaty wynagrodzenia. Ambasador wyjaśnił, że *Partner nie dostarczył wyżej wspomnianych dokumentów. (...) protokół został podpisany na podstawie porównania przedstawionych przez partnera faktur ze specyfikacją określoną w umowie. Ponieważ zapisy na fakturze były zgodne z warunkami umowy, w której nie określono konkretnych modeli ani parametrów technicznych zamawianego sprzętu, nie stwierdzono podstaw do wstrzymania płatności.*

(akta kontroli str. 464-471, 1552-1904)

W ocenie NIK odbiór zadania (podpisanie protokołu odbioru) powinien odbywać się bezpośrednio podczas wizyty w miejscu jego realizacji, a w przypadku braku takiej możliwości, po dostarczeniu dokumentów potwierdzających zrealizowanie zadania zgodnie z wymogami umowy.

8. Dokumentacja dotycząca wszystkich projektów pomocowych realizowanych w latach 2017-2018 była niekompletna i prowadzona w sposób nieuporządkowany, co było niezgodne z podrozdziałem XII Wytycznych i wskazuje na to, że Placówka nienależycie nadzorowała realizację projektów. W dokumentacji brakowało:

- propozycji projektów pomocowych, które były wysłane do MSZ;
- dokumentów potwierdzających przeprowadzenie procedury wyboru projektów realizowanych w ramach drugiej transzy środków przekazanych przez MSZ w 2017 r.;
- dokumentów potwierdzających uzgodnienia z partnerami w sprawie zakresu planowanych projektów;
- ośmiu oryginałów wniosków projektowych podpisanych przez osobę upoważnioną do reprezentowania Placówki<sup>84</sup>;
- korespondencji dotyczącej ostatecznego zatwierdzenia projektu do realizacji przez DWR (osiem projektów<sup>85</sup>);
- kompletnych umów z wykonawcami, zawierających wszystkie wymagane załączniki<sup>86</sup>;
- rzetelnie wypełnionych dokumentów dotyczących rozliczenia umów, tj. na protokołach odbioru w projektach 438/2017 i 442/2017 brakowało podpisu Kierownika Placówki, a na fakturach wszystkich projektów realizowanych w 2017 r. brakowało elementów opisu, o których mowa w § 4 ust. 8 umowy;
- dokumentów związanych z nadzorowaniem przez Placówkę realizacji projektów (poza informacjami zamieszczonymi w sprawozdaniach końcowych i na stronie internetowej), które powinny być przechowywane zgodnie z ust. 3 pkt 1-3, 5-8 podrozdziału XII Wytycznych.

Ambasador wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzania ze strony byłego pracownika nadzorującego projekty pomocowe w okresie od 26 stycznia 2015 r. do 31 lipca

<sup>84</sup> Nr: 429/2017, 430/2017, 432/2017, 438/2017, 354/2018, 349/2018, 350/2018, 351/2018.

<sup>85</sup> Nr: 429/2017, 430/2017, 432/2017, 438/2017, 354/2018, 349/2018, 350/2018, 351/2018.

<sup>86</sup> W pięciu projektach (Nr: 438/2017, 444/2017, 442/2017, 447/2017 i 432/2017) brakowało umów w języku polskim, w projekcie nr 430/2017 brakowało załącznika nr 1 sporządzonego w języku polskim, a w projekcie nr 444/2017 brakowało załącznika nr 1 sporządzonego w języku angielskim.

2018 r. Pracownik ten przed wyjazdem nie przekazał dokumentów projektowych swojemu następcy – Kierownikowi RPE, który przyjechał 7 sierpnia 2018 r. Ambasador wskazał również, jako powód nieprawidłowości, wakat na stanowisku KAF.

(akta kontroli str. 434-445, 756-758, 1552-1904)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkie projekty realizowane w 2017 r. zostały zakończone. Placówka nierzetelnie określała zakres realizowanych projektów, przez co partnerzy mieli dużą dowolność w zakresie realizowanych działań. Nie wskazywano ilości sprzętu/wyposażenia, które ma być zakupione, danych technicznych, ani ilości osób, które zostaną objęte wsparciem. W czterech przypadkach dokonano płatności pomimo niezakończenia realizacji projektu albo braku podpisu Ambasadora na protokołach odbioru. Środki zostały wydatkowane w granicach budżetów projektów, jednakże w związku z nieprecyzyjnym opisem przedmiotu zamówienia niemożliwe było stwierdzenie, że wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami oszczędności i gospodarności. W dwóch przypadkach realizacja rzeczowa projektu została zakończona po 2017 r., co było niezgodne z umowami podpisanymi z partnerami. Placówka nierzetelnie nadzorowała realizację prowadzonych projektów, a także nie wywiązała się z obowiązku przechowywania dokumentacji projektowej wynikającego z wytycznych MSZ.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

#### Wnioski

1. Zapewnienie terminowego wykonywania okresowych przeglądów budynku Ambasady.
2. Przechowywanie akt osobowych i dokumentów finansowych w należytych warunkach, stosownie do wymogów ujętych w ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz w uor.
3. W przypadku podpisywania umów najmu mieszkań dla pracowników MSZ:
  - każdorazowe występowanie o zgodę do MSZ,
  - sporządzanie protokołów zdawczo-odbiorczych przy każdorazowym przekazywaniu mieszkania nowemu pracownikowi Ambasady,
  - sporządzanie spisów wyposażenia w dniu podpisania umowy z wynajmującym.
4. Rzetelne prowadzenie kart inwentarzowych pomieszczeń i kart wyposażenia indywidualnego oraz oznakowanie wszystkich środków trwałych Placówki indywidualnym numerem inwentarzowym.
5. Umieszczanie w pomieszczeniach Placówki kart inwentarzowych z podaniem pełnego wyposażenia i bieżące odnotowywanie zmian w jego stanie oraz przechowywanie w aktach osobowych pracowników podpisanych kart wyposażenia indywidualnego.
6. Bieżące analizowanie stanu posiadanego wyposażenia i niezwłoczne podejmowanie działań w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania napraw.
7. Rzetelne wypełnianie kart drogowych samochodów wykorzystywanych przez Ambasadę.
8. Rzetelne prowadzenie dokumentacji związanej z posiadanymi dobrami kultury w tym kart ewidencyjnych dóbr kultury.
9. W przypadku zawierania umów przez Placówkę zapewnienie:
  - każdorazowego dokonywania przez głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności zakresu umów z planem finansowym oraz ich parafowania,

- sporządzania polskiej wersji językowej obok wersji umowy w języku angielskim,
  - przestrzegania zasad opiniowania umów przez radcę prawnego,
  - sporządzania pisemnych uzasadnień określających potrzebę zawarcia umowy i ich przydatność dla realizacji zadań Ambasady.
10. Dokumentowanie procesu rozeznania rynku przeprowadzanego przed dokonaniem wydatków i rzetelne szacowanie wartości udzielanych zamówień.
  11. Rzetelne sporządzanie protokołów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a także aktualizowanie planów zamówień publicznych w przypadku realizacji nowych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.
  12. Bieżące ewidencjonowanie zakupionych środków trwałych oraz nanoszenie na dowodach nabycia środka trwałego informacji o numerze, pod którym wpisano środek w księgach inwentarzowych Ambasady.
  13. Rzetelnie dokumentowanie procesów sprzedaży oraz likwidacji rzeczowych składników majątku oraz bieżące ich ujmowanie w ewidencji księgowej oraz ewidencji środków trwałych.
  14. Dostosowanie obowiązującej w Placówce polityki rachunkowości do wymogów z uor.
  16. Rzetelne sporządzanie i opisywanie dokumentów księgowych zgodnie z uor oraz przepisami wewnętrznymi Placówki.
  17. Sporządzanie wydruków miesięcznych dzienników księgowych stosownie do obowiązujących przepisów ustawy o rachunkowości i zamieszczanie plików zawierających dzienniki księgowych na serwerze MSZ.
  18. Precyzyjne opisywanie zakresów projektów pomocowych w umowach zawieranych z partnerami w sposób umożliwiający rzetelne sprawdzenie osiągnięcia efektów projektu oraz sporządzanie takich umów na właściwych wzorach zatwierdzonych przez MSZ.
  19. Zapewnienie rzetelnego monitoringu i nadzoru nad realizacją zakresu i celów projektów pomocowych, rozliczania rzeczowego projektów przed dokonaniem płatności oraz rzetelnego prowadzenia dokumentacji projektowej.

Uwagi Najwyższa Izba kontroli nie formułuje uwag dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, ...stycznia 2019 r.

Maciej Bukowski  
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej  
p.o. Dyrektora  
Bogdan Skwarka

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*